



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 117/20
BAS-WAK-2667/20

Warszawa, 13 sierpnia 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J
W z 6 listopada 2019 r. (sygn. akt SK 117/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 15 października 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej J W (dalej: skarżący) z 6 listopada 2019 r. (sygn. akt SK 117/20).

2. Przedmiotem zaskarżenia skarżący uczynił art. 136 w związku z art. 137 oraz art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm., dalej: u.g.n.) – w zakresie, „w jakim uniemożliwiają zwrot wywłaszczonej nieruchomości spadkobiercy wywłaszczonego byłego właściciela, gdy nieruchomość ta stała się zbędna na cel wywłaszczenia”.

3. Kwestionowane przez skarżącego przepisy zostały zakwestionowane w następującym brzmieniu:

Artykuł. 136 u.g.n.:

„1. Nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości.

2. W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części.

3. Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ

gospodarujący zasobem nieruchomości. Warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140.

4. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3.

5. W przypadku niezłożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu, uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa.

6 (*utracił moc*)”.

Artykuł. 137 u.g.n.:

„1. 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.

2. Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część”.

Artykuł 229 u.g.n.:

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

4. Przedmiotem kontroli są więc przepisy, które określają tryb zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w przypadku braku realizacji celu wywłaszczenia albo sytuacji w której stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Określają one tryb występowania z żądaniem zwrotu nieruchomości oraz przesłanki pozwalające na uznanie, że nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Ostatni z kwestionowanych przepisów wyłącza roszczenie zwrotne wobec nieruchomości, które zostały

sprzedane albo ustanowiono na nich prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej przed dniem wejścia w życie u.g.n.

II. Stan faktyczny poprzedzający złożenie skargi

Treść skargi konstytucyjnej wraz z uzasadnieniem oraz dołączone do niej dokumenty pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego.

Decyzją z czerwca 1960 r. (znak:) Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w B wywłaszczyło na rzecz Skarbu Państwa – z przeznaczeniem na cele realizacji narodowych planów gospodarczych – nieruchomość gruntową położoną w C , która należała do poprzedniczki prawnej () skarżącego. Na wywłaszczonej nieruchomości zostało zbudowane , znajdujące się (wówczas) w gestii MON.

W 1991 r. skarżącego wystąpiła o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości. Po rozpatrzeniu wniosku i uzyskaniu zgody Wojewody w porozumieniu z Szefem Inspektoratu Logistyki – Zastępcą Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Kierownik Urzędu Rejonowego w A decyzją z marca 1994 r. (znak:), zwrócił część wywłaszczonej nieruchomości, zbędnej dla Ministerstwa Obrony Narodowej.

Pismem z września 2004 r. Szef Rejonowego Zarządu Infrastruktury w B Ministerstwa Obrony Narodowej poinformował skarżącego, że pozostałą część nieruchomości (która nie została zwrócona w 1994 r.) uznano za zbędną dla potrzeb Wojskowego Szpitala Uzdrawiskowo-Rehabilitacyjnego w C i w razie uznania jej za trwale zbędną przez Ministerstwo Obrony Narodowej zostanie ona przekazana do Agencji Mienia Wojskowego (dalej: AMW).

W podanym do publicznej wiadomości przez AMW lutego 2006 r. wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży znajdowała się m.in. przedmiotowa nieruchomość. W wykazie została zamieszczona informacja, że osoby – którym przysługuje prawo pierwszeństwa w nabyciu w rozumieniu art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. – mogą złożyć wniosek o nabycie nieruchomości do marca 2006 r. skarżącego nie złożyła takiego wniosku, zaś marca 2006 r. został ogłoszony przetarg ustny nieograniczony na sprzedaż nieruchomości położonej w C .

nieruchomości został wybudowany obiekt zakładu _____ oraz _____, co w ocenie organu oznaczało, że cel wywłaszczenia został zrealizowany. Organ ustalił ponadto, że _____ skarżącego w 1991 r. wystąpiła o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości, zaś decyzją Kierownika Urzędu Rejonowego w A _____ z _____ marca 1994 r. zwrócono jej część wywłaszczonej nieruchomości, która była zbędna dla _____ Ministerstwa Obrony Narodowej. Zwrócona działka przylegała bezpośrednio do innej nieruchomości _____ skarżącego, a jej zwrot pozwolił na racjonalne zagospodarowanie działki zabudowanej, która stanowiła jej własność. Pozostała część wywłaszczonej nieruchomości została przez Ministerstwo Obrony Narodowej zagospodarowana zgodnie z celem wywłaszczenia (budowa _____) i nie podlegała zwrotowi. Nieruchomości objętej wnioskiem skarżącego nie można było zatem uznać za zbędną w rozumieniu art. 137 u.g.n., jak również nie zachodziły przesłanki do zastosowania art. 136 u.g.n. w odniesieniu do możliwości zwrotu nieruchomości wywłaszczonej użytej na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Przeciw zwrotowi tej nieruchomości przemawiał także fakt jej sprzedaży w 2006 r. podmiotowi trzeciemu.

Skarżący złożył odwołanie od decyzji Starosty _____, zarzucając mu naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, a w szczególności art. 7, art. 8, art. 9, art. 11 i art. 107 k.p.a., oraz naruszenie przepisów u.g.n., a w szczególności art. 136 tej ustawy. Zarzucił również wydanej decyzji naruszenie uprawnienia skarżącego do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jako prawa konstytucyjnego wywiedzonego z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wojewoda _____, decyzją z _____ marca 2013 r. (znak: _____), utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji.

Na powyższą decyzję skarżący wniósł skargę do sądu administracyjnego, w której zarzucił organowi odwoławczemu naruszenie art. 7, art. 8, art. 9, art. 11, art. 61 i art. 107 k.p.a. przez pominięcie okoliczności faktycznych opisanych szczegółowo w tej skardze.

Wyrokiem z _____ września 2013 r. (sygn. akt _____) Wojewódzki Sąd Administracyjny w B _____ uchylił decyzję z _____ marca 2013 r. oraz poprzedzającą ją decyzję z _____ stycznia 2013 r., dając organowi pierwszej instancji wytyczne odnośnie do sposobu postępowania.

Decyzją z listopada 2014 r. (znak:) Starosta odmówił skarżącemu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego organ uznał, że ta część wywłaszczonej nieruchomości, której zwrotu domagał się skarżący, została zagospodarowana przez Ministerstwo Obrony Narodowej zgodnie z celem wywłaszczenia i przez to nie podlega zwrotowi. Oznacza to, iż nie można jej uznać za zbędną w rozumieniu art. 137 u.g.n., jak również nie zachodzą przesłanki z art. 136 u.g.n. Ponadto przeciw zwrotowi tej nieruchomości przemawiał fakt jej sprzedaży w 2006 r. podmiotowi trzeciemu.

Skarżący odwołał się od powyższej decyzji, zarzucając organowi pierwszej instancji naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, a w szczególności art. 7, art. 8, art. 9, art. 11 i art. 107 k.p.a. przez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych sprawy, a w szczególności, czy na przedmiotowej nieruchomości zrealizowano narodowe plany gospodarcze i czy została ona zagospodarowana zgodnie z planem zagospodarowania miasta C oraz czy nadal na tej nieruchomości realizowane są cele narodowych planów gospodarczych, a ponadto nieustalenie udziału skarżącego w postępowaniu związanym z przekazaniem przedmiotowej nieruchomości dla AMW i nieustalenie, czy zbycie tej nieruchomości nastąpiło bez powiadomienia jej o tym, jak również poprzez pominięcie poprzedniczki prawnej w postępowaniu związanym ze zwrotem przedmiotowej nieruchomości i realizacji jej prawa pierwokupu. Skarżący zarzucił ponadto decyzji pierwszoinstancyjnej naruszenie art. 136 i n. u.g.n.

Wojewoda , decyzją z maja 2015 r. (znak:), utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu stwierdził, że budynek zakładu został wybudowany na przedmiotowej nieruchomości w 1964 r., a pozostałe elementy infrastruktury powstały w latach 1960-1968. W związku z tym nieruchomość została wykorzystana na cele wskazane w decyzji wywłaszczeniowej, a tym samym nie stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu w rozumieniu przepisów zawartych w art. 137 u.g.n. W odniesieniu do zarzutów skarżącego organ odwoławczy podniósł, że: poprzedniczka prawna skarżącego nie wystąpiła ze stosownym wnioskiem umożliwiającym jej skorzystanie z prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w terminie, o którym mowa w art. 35 ust. 2 pkt 12 u.g.n., pomimo iż wykaz nieruchomości AMW przeznaczonych do sprzedaży został

prawkłowo udostępniony do publicznej wiadomości; organ pierwszej instancji podjął wszystkie czynności niezbędne do wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia; organ pierwszej instancji wyczerpująco informował strony postępowania o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron; w sprawie zostały spełnione przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia, tj. nieruchomości została wywłaszczona na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, w związku z czym odmowa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie narusza prawa do własności i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia wynikających z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; nieruchomość została sprzedana w 2006 r. podmiotowi trzeciemu.

Skarżący wniósł skargę do sądu administracyjnego na decyzję organu odwoławczego. Zarzucił w niej naruszenie przez Wojewodę art. 7, art. 8, art. 9, art. 11, art. 61 i art. 107 k.p.a. przez pominięcie – opisanych w skardze – okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Wyrokiem z stycznia 2016 r. (sygn. akt) Wojewódzki Sąd Administracyjny w B uchylił decyzję organu odwoławczego. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że z dokumentacji sprawy nie wynika precyzyjne określenie celu wywłaszczenia związanego z realizacją konkretnego narodowego planu gospodarczego, a konieczność wyjaśnienia tej właśnie okoliczności i to wyłącznie w stosunku do działki, o której zwrot ubiegał się skarżący, stanowiła powinność organu.

Wojewoda , decyzją z grudnia 2016 r. (znak:), utrzymał w mocy decyzję Starosty z listopada 2014 r., uznawszy ją za zgodną z prawem.

Powyższa decyzja została zaskarżona do sądu administracyjnego. Skarżący zarzucił organowi odwoławczemu naruszenie art. 7, art. 8, art. 9, art. 11, art. 61 i art. 107 k.p.a. przez pominięcie – opisanych w skardze – okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Skarga została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B z kwietnia 2017 r. (sygn. akt). Sąd uznał bowiem budowę Ministerstwa Obrony Narodowej za inwestycję zgodną z wytycznymi ogólnego planu miasta C oraz z centralnymi planami gospodarczymi.

Ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokiem z 0 lipca 2019 r., (sygn. akt) oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B z kwietnia 2017 r., sygn. , w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. NSA stwierdził, że prawie wszystkie zarzuty skargi kasacyjnej wynikają z niewłaściwego odkodowania przez skarżącego kasacyjnie normy wynikającej z art. 136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 u.g.n., które to przepisy kreują instytucję zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, zbędnej na cel wywłaszczenia. Zwrot taki jest możliwy w przypadku, gdy na wywłaszczonej nieruchomości nie zrealizowano celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Określony w art. 136 ust. 2 u.g.n. obowiązek poinformowania poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości przestaje ciążyć na podmiocie publicznym, jeżeli cel wywłaszczenia został zrealizowany i dopiero po tym dochodzi do zmiany sposobu korzystania z wywłaszczonej wcześniej nieruchomości. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że w rozpatrywanym przypadku cel wywłaszczenia został zrealizowany, a zatem roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie powstało, bowiem nieruchomość nie stała się zbędna na cel wywłaszczenia. Zarzut naruszenia art. 136 ust. 1-3 i 5 w związku z art. 137 ust. 1 u.g.n. z tego powodu, że później (po definitywnej realizacji celu wywłaszczenia) przeznaczenie nieruchomości uległo zmianie i obecnie pierwotny cel wywłaszczenia nie jest na nieruchomości realizowany, jest – w ocenie NSA – bezpodstawny. Sprzedaż przedmiotowej nieruchomości z ewentualnym pominięciem prawa pierwszeństwa byłego właściciela nie mogła być natomiast przedmiotem oceny w postępowaniu zwrotowym, gdyż skuteczność umowy sprzedaży może być oceniana tylko przez sąd powszechny.

III. Zarzuty skarżącego

1. Skarżący zarzucił niezgodność art. 136 u.g.n. w zw. z art 137 u.g.n. i art. 229 u.g.n. „w zakresie w jakim uniemożliwiają zwrot wywłaszczonej nieruchomości spadkobiercy wywłaszczonego byłego właściciela, gdy nieruchomość ta stała się zbędna na cel wywłaszczenia” z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, art. 32 Konstytucji, art. 21 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 7 Konstytucji i art. 2 Konstytucji. Wskazał, że skarga konstytucyjna „dotyczy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z lipca 2019 r. Sygn. Akt: ,

wydanego na podstawie art. 136 w zw. z art. 137 tejże ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2018 poz. 2204 ze zm.), które to orzeczenie naruszyło prawa i wolności konstytucyjne Skarżącego: – prawo do ochrony własności (art. 64 ust. 1, 2 Konstytucji RP) oraz naruszenie reguły, iż wywłaszczenie możliwe jest jedynie na cele publiczne (art. 21 pkt 2 Konstytucji RP), a ponadto prawa do równego traktowania (art. 32 Konstytucji RP) oraz zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP)”. (skarga konstytucyjna, s. 2).

2. Zarzuty skarżącego związane są z naruszeniem jego konstytucyjnego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Skarżący wskazał, że konstytucyjne gwarancje z art. 64 ust. 1 Konstytucji odnoszą się również do prawo własności, co w jego ocenie obejmuje prawo do „podejmowania przez podmioty tego prawa skutecznych działań nakierowanych na zwrot własności nieruchomości zbędnej dla celu wywłaszczenia” i taka jest istota obecnych – jak sam stwierdza – „rewindykacyjnych” działań, które podejmuje. W ocenie skarżącego, skoro ustrojodawca „dopuszczył wywłaszczenie «jedynie na cele publiczne» to w sytuacji gdy dojdzie do zbędności celu publicznego na danej nieruchomości, wywłaszczenie utraci swoje oparcie konstytucyjne. To z kolei powoduje, że niemożliwa jest interpretacja aktów niższego rzędu, jakim jest ustawa o gospodarce nieruchomościami w sposób sprzeczny ze wskazaniami ustawodawcy wyrażonymi w Konstytucji. Konstytucyjna zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wynika z treści konstytucyjnej regulacji wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) w związku z konstytucyjną gwarancją własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości art. 21 ust. 1 Konstytucji wyraża w sposób pozytywny, zaś art. 21 ust. 2 Konstytucji w sposób negatywny – przez określenie dopuszczalnych i niedopuszczalnych ram ingerencji. Art. 21 ust 2 Konstytucji dookreśla tym samym gwarancje ochrony własności wynikające z art 21 ust 1 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 6).

Skarżący podkreśla, że „[k]ażda osoba pozbawiona własności na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdy odpadł cel publiczny wywłaszczenia, winna być traktowana tak samo” (skarga konstytucyjna, s. 3). Podnosi, że wzgląd na konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji, stoi na przeszkodzie regulacji, która pozbawia obywateli „prawa zwrotu

nieruchomości, co do których cel wywłaszczenia nie jest kontynuowany. Rozróżnienie takie nie ma bowiem uzasadnionych podstaw prawnych” (skarga konstytucyjna, s. 7). Wskazuje, że uprawnienie do żądania zwrotu w wypadku, gdy nieruchomość stanie się zbędna na cel wywłaszczenia, podlega „równej dla wszystkich ochronie prawnej i nie można stosować wyjątków, gdyż stoi to w jawnej sprzeczności z art. 2, 7 i 32 Konstytucji” (tamże).

W piśmie Skarżącego z 29 maja 2020 r., zawierającym uzupełnienie braków formalnych skargi konstytucyjnej (dalej: Uzupełnienie), skarżący podkreślił, że „[o]graniczenie możliwości dochodzenia zwrotu nieruchomości zbędnych do realizacji celu publicznego przez byłych właścicieli (lub ich spadkobierców), naruszało konstytucyjną zasadę, iż wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy dokonywane jest na cel publiczny i tylko w takiej części może być dopuszczalne” (Uzupełnienie, s. 4). Wskazał on, że „[o]bie przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności wywłaszczenia, tj. przesłanki celu publicznego i niezbędności (konieczności), mają charakter niedookreślony. Z tego względu tym większe znaczenie mają mechanizmy uniemożliwiające nadużywanie tej instytucji. Skoro wywłaszczenie ma charakter «wyjątku» od zasady ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji), to wprowadzenie takiego wyjątku musi być zrównoważone ustanowieniem równie silnych gwarancji służących ochronie uprawnionych interesów majątkowych podmiotów prywatnych. Jeśli po przejściu własności na podmiot publiczny wywłaszczenie utraciłoby konstytucyjną legitymację (ponieważ cel publiczny albo okazałby się fikcyjny, albo stałby się nieaktualny przed jego realizacją na wywłaszczonej nieruchomości), aktywować powinny się mechanizmy proceduralne prowadzące do «odwrócenia» skutków takiego wywłaszczenia i restytucji stanu zgodnego z wymaganiami Konstytucji” (tamże). W jego ocenie, różnicowanie w tym względzie w oparciu o kryterium uprzedniego zrealizowania (osiągnięcia) celu wywłaszczenia nie ma oparcia w Konstytucji. Co więcej „[b]rak możliwości ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia narusza zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa rekonstruowane z art. 2 Konstytucji oraz konstytucyjne gwarancje prawa własności (art. 21 i art. 64 Konstytucji) w związku z zasadą równości (art. 32 Konstytucji)” (skarga konstytucyjna, s. 7).

Skarżący wskazał, że przyjęta w jego sprawie interpretacja art. 136 ust. 3 u.g.n. przez organy administracji i oraz sądy administracyjne uniemożliwiła zwrot nieruchomości. Jednak, uwzględniając *ratio legis* art. 136 u.g.n. i art. 137 u.g.n., „zbędność nieruchomości na cel wyłączenia powinna mieć wpływ na możliwość żądania zwrotu nieruchomości, a zwłaszcza na obszarze której nie zrealizowano zamierzonego celu publicznego” (skarga konstytucyjna, s. 3). Skarżący podniósł, że „[c]elem wprowadzenia regulacji art. 136 do ustawy o gospodarce nieruchomościami jest objęcie tą regulacją wszystkich osób, które utraciły prawo własności w wyniku wyłączenia w związku z realizacją celów publicznych, zamiarem ustawodawcy hołdującemu zasadzie równości nie było dyskryminowanie wyłączonych właścicieli i ich spadkobierców, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel wyłączenia” (tamże). Przyjęta w sprawie interpretacja przepisów u.g.n. prowadzi w efekcie do uregulowania stosunków społecznych w sposób niepełny, to jest z pominięciem określonej grupy adresatów. Skarżący wskazuje, że powyższy stan rzeczy stanowi również naruszenie zasad „równości, praworządności i sprawiedliwości społecznej w powiązaniu z zakazem wyłączania na jakiegokolwiek inne cele niż cele publiczne” (skarga konstytucyjna, s. 3).

3. Podsumowując, skarżący upatruje naruszenie przysługujących mu praw konstytucyjnych, w tym, że „[p]oprzez wydanie orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie doszło zatem do naruszenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości i równego traktowania przez władze publiczne oraz określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasady równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych, a także art. 21 ust 2, który umożliwia skuteczne wyłączenie nieruchomości jedynie na cel publiczny, który jest realizowany. Konsekwencją zaś niezrealizowanego celu publicznego musi być zawsze zwrot wyłączonej nieruchomości – na żądanie uprawnionego podmiotu, przy czym ów zwrot winien być możliwy dla wszystkich obywateli na równych prawach, z uwzględnieniem zasad sprawiedliwości społecznej” (skarga konstytucyjna, s. 8). Skarżący wskazał, że „[p]rzyjęta w sprawie interpretacja przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi w efekcie do uregulowania stosunków społecznych w sposób niepełny, to jest z pominięciem określonej grupy adresatów” (skarga konstytucyjna, s. 3). W ocenie skarżącego „[w]ydany wyrok naruszył zasadę równości i praworządności wprowadzając

zróźnicowanie osób domagających się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w zależności od sposobu w jakim doszło do wywłaszczenia bez odszkodowania i realizowania praw wywłaszczonego właściciela, realizacji celu publicznego wywłaszczenia kontynuowania tego celu, prowadzonego postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości oraz naruszył prawo do ochrony własności poprzez uniemożliwienie odzyskania nieruchomości, gdy stała się ona zbędna z uwagi na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nadto, wyrok pozostaje w sprzeczności z zasadą, iż wywłaszczenie jest możliwe jedynie na cel publiczny i konstytuuje stan, w którym mimo, że cel publiczny odpadł odmawia się skarżącemu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości” (skarga konstytucyjna, s. 2).

Zauważa również, że, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „zarzut niekonstytucyjności może (...) 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” (skarga konstytucyjna, s. 7).

4. Skarżący, w rozwinięciu swoich zarzutów wskazał, że „wnioskodawca jako kolejny spadkobierca osoby bezprawnie wywłaszczonej został pozbawiony ochrony swojej własności, która jedynie w części została zabudowana na cel publiczny a tym samym nie dokonano zwrotu pozostałej części wywłaszczonej własności, która w żaden sposób nie została przez władze PRL zagospodarowana. Przy tym samo wywłaszczenie odbyło się bez wypłaty odszkodowania” (Uzupełnienie, s. 2). Prowadzonemu postępowaniu administracyjnemu zarzucił, że „nie było rzetelne i dyskryminujące skarżącego”, w jego ocenie organy prowadzące, wymienione postępowanie, w jego toku dokonały błędnej oceny istniejącego stanu faktycznego oraz pominęły istotne okoliczności. Skarżący wskazał, że podniesione przez niego w piśmie z 29 maja 2020 r., stanowiącym uzupełnienie braków formalnych skargi konstytucyjnej „nie zostały uwzględnione w orzekaniu w niniejszej sprawie, skutkiem czego skarżący nie ma szansy zwrotu bezprawnie wywłaszczonej nieruchomości choćby w części, która nie została zagospodarowana. Naczelny Sąd Administracyjny pominął milczeniem wiele argumentów stawianych przez stronę, które zostały wyżej wymienione, skupiając się jedynie na realizacji celu wywłaszczenia, bez wyłączenia, w jakiej części i na jakim obszarze cel ten został zrealizowany i to zgodnie czy niezgodnie z decyzją o wywłaszczeniu” (Uzupełnienie, s. 4). Podniósł, że prowadzi to do naruszenia wskazanych wzorców kontroli. Oprócz tego uznał, że „[t]wierdzenia

Naczelnego Sądu Administracyjnego o braku przedstawienia dowodów ze strony skarżącego narusza konstytucyjne prawo strony do rzetelnego postępowania administracyjnego, w którym organ administracji zobowiązany jest do ustalenia wszystkich okoliczności sprawy” (Uzupełnienie, s. 5). Wskazał też, że w toku całego postępowanie „podnosił niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy związanych z realizacją celów gospodarczych na wyłączonej nieruchomości, a mimo to NSA zarzuca stronie brak dowodów, a pomija ocenę przeprowadzonego postępowania przez organy administracji” (Uzupełnienie, s. 6). Skarżący wskazuje, że „[u]chybienie przez organ administracji wymaganiom wynikającym z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. ma miejsce wtedy, gdy - wbrew obowiązkowi należytego wyjaśnienia sprawy - nie ustala on faktów czy zdarzeń, które mają znaczenie dla załatwienia sprawy, czyli dla zastosowania określonej normy prawa materialnego, przyznającej stronie konkretne uprawnienie lub nakładającej na nią obowiązek (wyrok NSA z 6 marca 2018 r., sygn. II OSK 1174/16, LEX nr 2469167). W niniejszej sprawie takie ustalenie obszaru zagospodarowania działki miało istotne znaczenie, gdy w wyniku wizji lokalnej widoczny był stan zagospodarowania działki, gdzie w zasadzie większa jej część nie była niczym zabudowana. Zwracał na to uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny we wcześniejszych wyrokach załączonych do niniejszego pisma. Dopiero w ostatnim wyroku, który został zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego pominięto w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B z dnia kwietnia 2017 r., sygn. akt tę okoliczność, jak i pominął tę okoliczność Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z lipca 2019r. Sygn. Akt: ” (Uzupełnienie, s. 6).

III. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając merytorycznie sprawę, nie jest on związany stanowiskiem zajęтым w postanowieniu lub zarządzeniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (por. m.in. postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r. sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r. sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r. sygn. akt SK 16/15). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada

2019 r., sygn. akt SK 17/19). Dlatego też w niniejszej sprawie – niezależnie od wydanego w jej toku postanowienia TK z 21 maja 2018 r., sygn. akt Ts 169/19 – przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności należy poczynić uwagi o charakterze formalnym co do dopuszczalności kontroli art. 136 u.g.n., art. 137 u.g.n. i art. 229 u.g.n. w ramach wyznaczonych przez skarżącego. W sprawie zainicjowanej analizowaną skargą konstytucyjną przesłanka wyczerpania drogi prawnej została spełniona. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z lipca 2019 r. (sygn. akt) jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwykłe środki zaskarżenia. Skarżący dochował również trzymiesięcznego terminu na wniesienie skargi konstytucyjnej. Skarżący wykazał również, że naruszenie ma charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego.

2. Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego konstytucyjne prawa lub wolności skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie TK z 22 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 193/00).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie TK z 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03).

Formułując zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, skarżący winien wykazać, że to właśnie w treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy źródła takiego naruszenia. Zasadniczo więc, występując ze skargą konstytucyjną, skarżący winien uprawdopodobnić, że przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją warunkowane jest usunięciem z systemu prawnego normy, która doprowadziła do niedozwolonej ingerencji w jego status konstytucyjny. „Zarzuty skargi muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia ze skarżonych przepisów określonej normy (...) istotę skargi stanowi prawidłowe wskazanie normy płynącej z podstawy normatywnej rozstrzygnięcia i powiązanie jej z adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi, a następnie ukazanie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2008 r., sygn. akt Ts 177/08).

Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę, że „stwierdzenie – koniecznego w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej – związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia jego praw, opierać się musi na analizie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych wskazywanych przez skarżącego. Jednocześnie Trybunał podkreślał, że powołanie przez sąd lub organ administracji publicznej w sentencji bądź w uzasadnieniu konkretnej decyzji procesowej określonych przepisów nie przesądza jeszcze samo przez się stwierdzenia, że przepisy te należy uznać za podstawę prawną wydanego rozstrzygnięcia. Trybunał jest każdorazowo zobligowany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, w związku z którym podmiot wnoszący skargę powołuje się na ochronę swoich konstytucyjnych wolności lub praw” (postanowienie TK z 4 października 2017 r., sygn. akt SK 28/16).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt sprawy należy stwierdzić, że nie wszystkie zaskarżone przepisy stanowiły podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia podjętego wobec skarżącego. Jako przedmiot kontroli określił on art. 136, art. 137 i art. 229 u.g.n. Jednakże, jak wynika z samej treści skargi konstytucyjnej, jak też załączonych do niej materiałów, nie wszystkie wymienione przepisy były podstawą wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia, które w ocenie skarżącego naruszyły jego konstytucyjne prawa i wolności. Sam skarżący

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądu konstytucyjnego „z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa wtedy, gdy jest on do tego zobowiązany przez wiążącą go normę prawną. Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11). Pominięcie prawodawcze może podlegać kontroli przez Trybunał, jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób. W celu ustalenia, że w danym wypadku występuje pominięcie legislacyjne, a więc że regulacja prawna jest fragmentaryczna, konieczna jest jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych, które pozostawiono poza jego zakresem (zob. m.in. wyroki TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 3 czerwca 2014 r., sygn. akt K 19/11; 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14). W przypadku pominięcia regulacja prawna została wydana i obowiązuje, ale jej zakres jest niepełny lub zbyt wąski. Wtedy Trybunał może orzekać nie tylko o treści aktu prawnego, ale również o tym, co ustawodawca pominął, a powinien był uregulować, by zostały spełnione wymogi konstytucyjne (por. m.in. postanowienia TK z: 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13).

W nauce prawa podkreśla się brak wyraźnych kryteriów, według których można odróżnić zaniechanie od pominięcia (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). Niemniej jednak dostrzega się ścisły związek między dopuszczalnością orzekania o tzw. pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. ibidem, s. 401 i n.). Stwierdzone w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego pominięcia prawodawcze były związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów.

Największa grupa wyroków odnoszących się do pominięcia ustawodawczego dotyczy nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Można również wskazać orzeczenia, które dotyczyły braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur. Braki te powodowały pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. np. wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07). Kontrola konstytucyjności pominięć prawodawczych, rozumianych jako braki w ramach istniejących już regulacji prawnych, jakkolwiek dopuszczalna, nie może dotyczyć braków każdego rodzaju, ale tylko takich, które powodują niezapewnienie należytego stopnia realizacji konkretnych praw i wolności przysługujących danej kategorii podmiotów (zob. postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). „Podsumowując swoje orzecznictwo w zakresie pominięć prawodawczych, Trybunał stwierdził m.in., że pominięcia te są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy bowiem właśnie nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, zob. też wyroki TK z: 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07; 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09).

Ponadto, „[p]ominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11). Przez pominięcie prawodawcze Trybunał rozumie również „[s]ytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznanych kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych

obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiłyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11). W piśmiennictwie wskazuje się, że określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne dla przedmiotu i celu tej regulacji (zob. M. Grzybowski, *Legislative omission in practical jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal* [w:] *Problems of legislative omission in constitutional jurisprudence*, red. E. Jarašiunas, Wilno 2009, s. 698, cyt. za postanowieniem TK w sprawie o sygn. akt P 45/09). Podkreśla się również związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie...*, *op. cit.*, s. 401-403).

Trzeba pamiętać, że „Trybunał [...] musi podchodzić z ostrożnością do zarzutów odnoszących się do istnienia luki normatywnej, aby działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa, zastrzeżoną dla władzy ustawodawczej. Możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych podlega regule *excepciones non sunt extendendae*” (postanowienie TK z 25 listopada 2015 r., sygn. akt Ts 248/13). W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że wniosek (skarga, pytanie prawne) może dotyczyć zgodności z Konstytucją normy prawnej, także w zakresie, w jakim nie zawiera ona elementów koniecznych z uwagi na wymagania konstytucyjne (zob. przykładowo orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyroki TK z: 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97; 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07). Niedopuszczalne jest natomiast rozpoznanie zarzutu dotyczącego braku wprowadzenia określonej regulacji ustawowej. Inaczej mówiąc, chodzi o sytuację w której „z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada [...]. Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał

poza sferę kontroli prawa” (wyrok TK z 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (zob. np. wyrok TK z 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06).

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że „[p]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej [...]” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 9 lipca 2002 r. (sygn. akt K 1/02): „Podmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą zatem kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane, oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji”. Stąd w orzecznictwie podkreśla się, że: „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 w zgodzie z konstytucją powinien był unormować. W wypadkach drugiego rodzaju następstwem (realizowanym

w odpowiednich procedurach prawnych) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktu ustawodawczego będzie nie wyeliminowanie z ustawy wadliwego fragmentu czy zastąpienie go odpowiednikiem pozbawionym wady, lecz uzupełnienie jej o odpowiedni fragment niezbędny z punktu widzenia zgodności z konstytucją. [...] Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego w tego typu przypadkach nie może być pochytywana jako zastępowanie przez Trybunał ustawodawcy w określaniu treści prawa pozytywnego, lecz tylko jako stwierdzenie, że w danym wypadku ustawodawca przekroczył konstytucyjne granice przysługującego mu władztwa do stanowienia prawa” (orzeczenie TK z 5 grudnia 1996 r., sygn. akt K. 25/95). Stwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego jest więc uzasadnione wtedy, gdy istnieje konstytucyjny nakaz uregulowania jakiejś kwestii, a ustawodawca wykonuje ten nakaz jedynie w części. Ponadto, zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału, w żadnym wypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby poza konstytucyjną rolę TK jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby to zasadę podziału władzy (zob. m.in. wyroki TK z: 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06).

Lokowanie problemu konstytucyjnego, podnoszonego przez skarżącego, w kontekście pominięcia ustawodawczego ze względu na to, że w art. 137 ust. 1 u.g.n. nie znalazła się przesłanka mówiąca o uznaniu za zbędną nieruchomości, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wyłączeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu znajduje w ocenie Sejmu uzasadnienie. Rozstrzygająca jest w tym przypadku ocena wyrażona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt P 12/11), w którym Trybunał ocenił zgodność art. 137 ust. 1 u.g.n. „w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomość, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wyłączeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu” – z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Sformułowany w pytaniu prawnym inicjującym to postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zarzut został uznany za mieszczący się w pojęciu pominięcia ustawodawczego. Stąd w ocenie Sejmu – również zarzut stawiany przez skarżącego powinien zostać zakwalifikowany jako pominięcie ustawodawcze związane z brakiem uznawania za zbędną nieruchomości, na której w terminach

wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomości tę przeznaczono na realizację innego celu, co w konsekwencji uniemożliwia zwrot wywłaszczonej nieruchomości spadkobiercy wywłaszczonego byłego właściciela, gdy nieruchomość ta stała się zbędna na cel wywłaszczenia.

4. W orzecznictwie TK podkreśla się, iż wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej mogą być wyłącznie przepisy, które określają konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02; postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Stąd „wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej może być tylko taki przepis Konstytucji, który wykazuje określone cechy: adresatem takiego przepisu musi być osoba fizyczna (inny podmiot prawa), przepis taki kształtuje sytuację prawną tego podmiotu (np. przyznaje mu uprawnienia) i wreszcie, adresat wyrażonej w nim normy ma możliwość wyboru zachowania się” (B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna [w:] Pozainstytucjonalne środki ochrony prawnej. Komentarz*, red. M. Romański, Warszawa 2013, s. 34). Wynika to z tego, że „[i]stotną cechą przyjętej w prawie polskim koncepcji postępowania skargowego przed Trybunałem Konstytucyjnym [jaką – uwaga własna] jest to, że realizowana w tym postępowaniu kontrola zakwestionowanych przez skarżącego przepisów dokonywana jest wyłącznie z punktu widzenia wskazanego przez skarżącego wzorca konstytucyjnego, którym może być nie każdy przepis Konstytucji, ale tylko ten, który normuje określoną konstytucyjną wolność lub prawo (podmiotowe)” (L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 169). Stąd błędne (niewłaściwe) wskazanie w konkretnej sprawie wolności lub prawa, objętych ochroną konstytucyjną, może przesądzić o niekorzystnej dla skarżącego treści orzeczenia co do *meritum* sprawy. Również wymieniony autor podnosi, że „podstawą kontroli Trybunału w postępowaniu skargowym mogą być wyłącznie te postanowienia Konstytucji, które są źródłem wolności lub praw o charakterze podmiotowym” (*ibidem*, s. 173). Stąd wykluczyć należy możliwość, uczynienia samodzielnym wzorcem kontroli art. 32 Konstytucji bowiem – podobnie jak większość innych przepisów odnoszących się do funkcjonowania państwa czy sfery obowiązków jednostki „nie kreuje [on – uwaga własna] żadnych praw podmiotowych jednostki, to nie można czynić z nich normatywnej podstawy dla konkretnych wolności lub praw”

(A. Biłgorajski, *Skarga konstytucyjna*, „Edukacja Prawnicza” 2012, nr 4, Legalis; zob. wyroki TK z: 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01; 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03; 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04 oraz postanowienia TK z: 29 czerwca 2000 r., sygn. akt Ts 118/99; 2 lipca 2003 r., sygn. akt Ts 128/02). Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału art. 32 Konstytucji nie stanowi samodzielnego wzorca w trybie kontroli inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. W wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wynikająca z art. 32 Konstytucji zasada równości samodzielnie jest jedynie zasadą ogólną, mającą charakter niejako prawa "drugiego stopnia", tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich - "samoistnie". Z tego względu skarżący może wskazać ten przepis jako wzorzec kontroli jedynie wtedy, gdy wykaże istnienie konkretnego prawa lub konkretnej wolności o charakterze konstytucyjnym, w ramach którego dochodzi do naruszenia zasady zawartej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, skarżący, formułując zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa, powinien wskazać jako wzorce kontroli nie tylko unormowania wyrażające zasadę równości jako taką, ale także te przepisy konstytucyjne, które są źródłem konkretnych podmiotowych praw lub wolności jednostki (zob. np. postanowienia TK z: 3 listopada 1998 r., sygn. akt Ts 116/98; 1 marca 2000 r., sygn. akt Ts 57/99; 21 lutego 2013 r., sygn. akt Ts 148/12).

Podobnie zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą art. 2 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Przepis ten nie jest bowiem źródłem praw czy wolności (zob. wydane w pełnym składzie postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00 oraz postanowienia TK z: 10 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 72/00; 23 stycznia 2002 r., sygn. akt SK 13/01; 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03; 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 27/07). Od momentu wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji Trybunał wielokrotnie podkreślał, że obszerny katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II wyznacza zakres i zasadniczo wyczerpuje pojęcie konstytucyjnych wolności lub praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak klauzula demokratycznego państwa prawnego. Nie mogą one jednak być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność. Oznacza to,

że art. 2 Konstytucji można powołać jako wzorzec kontroli wówczas, gdy zasada demokratycznego państwa prawnego zostanie odniesiona do przepisów Konstytucji, które prawa i wolności wyrażają. Podobnie powoływany przez skarżącego art. 7 Konstytucji, statuujący zasadę legalizmu, określa jedynie podstawowe zasady funkcjonowania państwa i jest adresowany do organów władzy publicznej, jednakże nie stanowi źródła praw ani wolności dla obywateli (por. np. wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01). Owszem w postanowieniu TK z 15 grudnia 2020 r. (sygn. akt SK 80/19) wskazywano, że przykładowo art. 2 Konstytucji może być przywołany jako samodzielny wzorzec kontroli „w przypadku skargi konstytucyjnej, o ile jednak skarżący uargumentował, dlaczego zaskarżone przepisy – z powodu ich niejasności oraz braku określoności normatywnej – doprowadziły do naruszenia norm przewidujących konstytucyjne prawa i wolności (por. wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127)”. Tym niemniej w niniejszej sprawie skarżący nie wskazał w skardze sposobu naruszenia swoich konstytucyjnych praw gwarantowanych pośrednio przez art. 32 Konstytucji. Mając te kwestie na uwadze Sejm stwierdza, że postępowanie w zakresie, w jakim wzorzec kontroli stanowi ujmowany samodzielnie art. 32 Konstytucji powinno podlegać **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Oceniając spełnienie wymogu odpowiedniego uzasadnienia zarzutów oraz wskazania przez skarżącego prawidłowych wzorców kontroli, należy wskazać, że w myśl art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, skarga konstytucyjna musi zawierać, oprócz sformułowania zarzutu niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, także jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Na skarżącym spoczywa również ciężar udowodnienia, w zakresie objętym skargą, niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmował Trybunał na tle analogicznych postanowień wcześniejszych ustaw regulujących postępowanie przed TK (w szczególności art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04). Podkreślić należy także, iż – zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o TK – Trybunał

Konstytucyjny jest związany treścią oraz granicami rozpatrywanej skargi konstytucyjnej. Nie może też – wychodząc poza granice określone w skardze – wyręczać skarżącego w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych w piśmie procesowym wątpliwości (zob. np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

W orzecznictwie TK konsekwentnie podkreśla się, że prawidłowe pismo inicjujące postępowanie przed Trybunałem powinno zawierać szczegółową i precyzyjną jurydyczną argumentację uprawdopodobniającą stawiane zarzuty (zob. np. postanowienia TK z: 17 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 40/11; 2 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 93/11). Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12). „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej „[w]ymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)” (postanowienie TK z 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18; zob. także postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). Jak stwierdził TK w wyroku z 8 września 2005 r. (sygn. akt P 17/04): „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu” (zob. także postanowienie TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13). W wyroku z 19 października 2010 r. (sygn. akt P 10/10) Trybunał wskazał, że: „Przesłanka

odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny”. Oznacza to, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie TK z 26 listopada 2019 r., sygn. akt K 5/16). Przy czym przedstawiane przez skarżącego argumenty muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz regulacje konstytucyjne, z którymi kwestionowane przepisy są, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09).

Skarżący jako wzorce kontroli wskazał art. 64 ust. 1 i 2, art. 32 oraz art. 21 ust. 2 w związku z art. 7 i art. 2 Konstytucji. Jednakże w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej poza stwierdzeniem, że nie można stosować wyjątków w przyznawaniu wyłączonej właścicielom uprawnień do żądania zwrotu nieruchomości, w wypadku, gdy stanie się ona zbędna na cel określony w decyzji o wyłączeniu, gdyż „stoi to w jawnej sprzeczności z art. 2, 7 i 32 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 7), nie przedstawił żadnych argumentów świadczących o niezgodności kwestionowanego uregulowania z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji. Stąd, w ocenie Sejmu, w zakresie tychże wzorców kontroli uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie spełnia wymagań wynikających z art. 53 ust. 1 pkt. 3 ustawy o TK.

W odniesieniu do art. 21 ust. 2 Konstytucji skarżący wykazuje, że z przepisu tego wynika obowiązek zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna na cel wyłączenia już po zrealizowaniu tego celu, poprzedniemu właścicielowi lub spadkobiercy. Jednakże w przywoływanym już wyroku z 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt P 12/11), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „treść art. 21 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje zakresem swej regulacji zachowania się wyłączeniela po wystąpieniu skutków wyłączenia, tj. po przejściu własności do zasobu mienia publicznego.

Art. 21 ust. 2 Konstytucji nie reguluje co do zasady sposobu wykonywania uprawnień właścicielskich względem nieruchomości nabytych przymusowo w drodze wywłaszczenia przez podmiot realizujący zadania publiczne. (...) art. 21 ust. 2 Konstytucji nie stanowi podstawy wywodzenia konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości, które zostały wywłaszczone w toku procedury spełniającej konstytucyjny standard wywłaszczenia. Skoro nie naruszono art. 21 ust. 2 Konstytucji, nie ma podstaw do wyprowadzania obowiązku zwrotu. (...) art. 21 ust. 2 Konstytucji może dotyczyć – jako wzorzec kontroli konstytucyjności – oceny przepisów regulujących zachowanie się wywłaszczyciela względem nabytych przez niego w drodze wywłaszczenia praw do nieruchomości, dopóki cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu nie zostanie zrealizowany. Objęcie ochroną na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji sytuacji występujących do tego momentu na wywłaszczonej nieruchomości jest uzasadnione silnym związkiem z naruszeniem podstawowych przesłanek dopuszczalności samego wywłaszczenia. W tym sensie zakres normatywny art. 21 ust. 2 Konstytucji «konsumuje się» w chwili dokonania celu wywłaszczenia określonego w decyzji wywłaszczeniowej i nie obejmuje dalszych sytuacji powstałych już w trakcie wykorzystywania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 137 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomość, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Stąd – w ocenie Sejmu – również w niniejszej sprawie art. 21 ust. 2 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli.

Wreszcie skarżący wyraża pogląd, że z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do podejmowania skutecznych działań nakierowanych na zwrot własności zbędnej dla celu wywłaszczenia. Skarżący nie rozwija jednak tego stwierdzenia i nie przedstawia argumentów wskazujących, że prawo takie obejmuje również nieruchomości, które wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, a później zostały przeznaczone na realizację innego celu. W tym względzie wskazać trzeba, że dopuszczalny zakres i tryb wprowadzania ograniczeń prawa własności określa przede wszystkim art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z nim: „[w]łasność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Ograniczenie powinno być przy tym uzasadnione koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych

w art. 31 ust. 3 Konstytucji i może być dokonane tylko z uwzględnieniem uwarunkowań tam określonych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162). Ustrojodawca poprzez mechanizm zwrotu nieruchomości zapobiega, wywłaszczeniom pozornym. „[M]ożliwość żądania «odwrócenia» skutków wywłaszczenia stanowi bowiem zabezpieczenie na wypadek, gdyby miało ono być dokonane bez rzeczywistej potrzeby (...)” - (wyrok TK z 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/14). W sytuacji, gdy nieruchomość nie została faktycznie wykorzystana na cel publiczny, aktualizuje się nakaz zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedniemu właścicielowi. Jest tak niezależnie od tego, że nakaz taki nie wynika *expressis verbis* z brzmienia art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zasada zwrotu nieruchomości stanowi „oczywistą”, logiczną konsekwencję wymagania istnienia rzeczywistego celu publicznego, którego realizacja czyniłaby wywłaszczenie koniecznym i uzasadnionym. W wyroku TK z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01) wskazano, że „[p]o wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie «jedynie na cele publiczne» - tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w drodze decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. O szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia «wywłaszczenie», które wykracza swoim zakresem poza pojęcie «wywłaszczenie» z Ustawy z 21 sierpnia 1997 r. [o gospodarce nieruchomościami]. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia”.

Jednakże powyższe gwarancje odnoszą się do przypadku wywłaszczenia pozornego, sytuacji, w której cel wywłaszczenia nie jest zrealizowany, a nie dotyczą stanu rzeczy po zrealizowaniu celu wywłaszczenia. Związane jest to z tym, że przewidziana w Konstytucji ochrona własności obejmuje również podmioty publiczne, na rzecz których dokonano wywłaszczenia. Mogą one wykorzystywać uzyskaną nieruchomość zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu. Nie są jednak zobowiązane do „wiecznej realizacji” tego celu. Z chwilą zrealizowania celu wywłaszczenia wykonywanie prawa własności (lub innego prawa) na takiej nieruchomości nie jest ograniczone jakimikolwiek warunkami. Prawo własności – w zakresie jego wykonywania – poddane jest tylko takim ograniczeniom, jakim

poddawane jest prawo własności przysługujące każdemu innemu podmiotowi z uwzględnieniem ograniczeń związanych z wykonywaniem zadań publicznych przez właściciela publicznego (zob. wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11). „Jeśli cel wywłaszczenia został definitywnie osiągnięty, to nie istnieje możliwość zwrotu nieruchomości, mimo późniejszej zmiany jej przeznaczenia. Z chwilą zrealizowania celu wywłaszczenia, wykonywanie prawa własności takiej nieruchomości nie jest ograniczone jakimikolwiek warunkami poza tymi, jakim poddawane jest prawo własności przysługujące każdemu innemu podmiotowi (zob. wyrok NSA z 22 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1274/17). Stąd też, ograniczenie prawa własności nowych właścicieli poprzez zapewnienie poprzednim właścicielom prawa domagania się zwrotu nieruchomości w przypadku zmiany sposobu ich wykorzystywania po zrealizowaniu celu wywłaszczenia musi zatem znaleźć odpowiednie uzasadnienie i oparcie w adekwatnych, konstytucyjnie chronionych wartościach. Skarżący ich jednak nie rozwija, ograniczając się do twierdzenia o naruszeniu przez zaskarżony przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz przedstawienia treści regulacji, która w jego ocenie byłaby pożądana. Taki sposób uzasadnienia zarzutu nie jest wystarczający dla skutecznego zakwestionowania pominięcia ustawodawczego, w przypadku którego wymagana jest od stawiającego taki zarzut niezgodności z Konstytucją wyjątkowa staranność w uzasadnieniu go.

Skarżący stwierdza również, że z art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek równego traktowania obywateli. Tym samym – w jego ocenie – nie można pozbawiać ich prawa zwrotu nieruchomości, co do których cel wywłaszczenia nie jest kontynuowany. W ocenie skarżącego, konstytucyjna zasada równości nakazuje równe traktowanie zarówno byłych właścicieli działek, na których to nieruchomościach nie zrealizowano celu wywłaszczenia, jak i właścicieli takich działek, na których cel wywłaszczenia, po jego prawidłowym zrealizowaniu, nie jest kontynuowany. Skarżący nie przedstawia jednak argumentów, które przemawiałyby przeciw odmiennemu traktowaniu tych dwóch grup byłych właścicieli (lub ich spadkobierców) ubiegających się o zwrot nieruchomości. Nie zauważa, że oprócz cechy wspólnej – wywłaszczenia – różnią się inną cechą istotną, jaką jest okoliczność realizacji celu wywłaszczenia tylko w odniesieniu do jednej z porównywanych grup byłych właścicieli. Skarżący nie poddaje ocenie możliwości różnicowania sytuacji prawnej tych grup, które w niejednakowym stopniu charakteryzują się cechami istotnymi. W przypadku zrealizowania celu

wywłaszczenia konstytucyjnie uzasadniona jest natomiast większa ochrona praw nowego właściciela nieruchomości, także w razie podjęcia przez niego decyzji o zmianie sposobu wykorzystania gruntu. Samo twierdzenie skarżącego o nierównym traktowaniu byłych właścicieli nieruchomości (lub ich spadkobierców) nie jest równoznaczne z obalaniem domniemania konstytucyjności takiego rozwiązania, jak też zgodności z Konstytucją braku ograniczenia swobodny zmiany – po uprzedniej realizacji celu wywłaszczenia – sposobu wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości lub jej zbycia. To skarżący – zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt. 3 ustawy o TK – winien był przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zaskarżonej normy. Wymogu takiego nie spełnia obecne w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej stwierdzenie, że kwestionowane przezeń rozwiązanie jest w jego ocenie niezgodne z Konstytucją. Odnosząc się do pisma z 29 maja 2020 r., w którym skarżący uzupełnił braki formalne skargi konstytucyjnej, należy wskazać, że większość podnoszonych w nim argumentów odnosiła się do materii stosowania prawa, a więc pozostaje poza kognicją sądu konstytucyjnego. Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest bowiem ocenienie czy konkretne postępowanie administracyjne prowadzone było rzetelnie i w sposób niedyskryminujący. Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa, a nie faktów, stąd nie jest władny oceniać, czy sąd lub organ orzekający dokonał poprawnego zastosowania przepisów oraz interpretacji faktów. Nie stanowi również dodatkowej instancji służącej kontroli orzeczeń zapadłych w jednostkowych przypadkach (zob. postanowienie TK z 10 września 2020 r., sygn. akt SK 44/19).

6. Wobec powyższego należy stwierdzić, że w niniejszym postępowaniu nie aktualizuje się kompetencja orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego. Stąd też, w ocenie Sejmu, postępowanie powinno zostać **umorzone** w całości, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek