



Warszawa, dnia 15 lipca 2019 r.

PK VIII TK 31.2019

SK 18/19

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	16. 07. 2019
Nr wg EZD	

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną H S., A S., T S., J K., J L., B J. i M P., wnoszących o stwierdzenie, że art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.) – w zakresie, w jakim wyłącza możliwość dochodzenia przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono na tej nieruchomości prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej – jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3; art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 2; art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2; art. 21 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2; art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.) – w zakresie, w jakim wyłącza możliwość dochodzenia przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono na tej nieruchomości prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej – jest zgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.).

UZASADNIENIE

H S., A S., T S., J K., J L., B J. i M

P. (dalej: Skarżący) wnieśli o stwierdzenie, że art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami) – w zakresie, w jakim wyłącza możliwość dochodzenia przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono na tej nieruchomości prawo użytkowania

wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej – jest niezgodny z:

- 1) art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji „z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – całkowicie pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia – a jednocześnie wprowadzenie przez ustawodawcę tego ograniczenia jest niezgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, gdyż cel tego przepisu, jakim jest ochrona stosunków prawnych istniejących w dniu jego wejścia w życie, może być osiągnięty za pomocą innych środków, mniej uciążliwych dla poprzednich właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców, a ponadto przepis ten narusza istotę omawianego prawa”;
- 2) art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji (zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa) „z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – całkowicie pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, podczas gdy do momentu wejścia tego przepisu w życie prawo nie wiązało z okolicznościami, które uzasadniają jego zastosowanie tak daleko idących skutków prawnych”;
- 3) art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej) „z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – całkowicie pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, wprowadzając tym samym nieuzasadnione – gdyż nieoparte na relewantnym kryterium – zróżnicowanie sytuacji prawnej poprzednich właścicieli nieruchomości

i ich spadkobierców w zależności od tego, czy na wywłaszczonej nieruchomości ustanowiono prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i ujawniono to prawo w księdze wieczystej do dnia 1 stycznia 1998 roku, czy też dopiero po tej dacie”.

Skarżący dodatkowo wniesli o stwierdzenie, że art. 229 u.g.n. we wskazanym powyżej zakresie jest niezgodny z:

1) art 21 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz

2) art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji

- „z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – całkowicie pozbawia jednostkę prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, przez co kształtuje on sytuację prawną poprzedniego właściciela tej nieruchomości lub jego spadkobiercy w sposób mniej korzystny w porównaniu z użytkownikiem wieczystym tej nieruchomości, co narusza zasadę równości, w tym równej ochrony własności i innych praw majątkowych”.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

Aktem notarialnym z dnia grudnia 1966 r. Skarb Państwa nabył w drodze umowy sprzedaży działkę nr w G od ówczesnych właścicieli: F D. i M K. Umowa ta została zawarta w trybie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70 ze zm.; dalej: u.z.t.w.n.), a nieruchomość była przeznaczona na ostatecznie niezrealizowany cel publiczny.

Działka ta została następnie podzielona, w wyniku czego powstały m.in. działki nr i , które wskutek połączenia z innymi utworzyły działkę nr Ta ostatnia uległa kolejnemu podziałowi, w wyniku którego powstała m.in. działka nr

Zgodnie z treścią księgi wieczystej nr _____, nieruchomości oznaczona jako działka nr _____ położona w G _____ przy ul. _____ stanowi własność Skarbu Państwa, a jej użytkownikiem wieczystym jest O S.A. z siedzibą w W _____. Użytkowanie wieczyste nabyte zostało dnia _____ grudnia 1990 r. przez ówczesne Państwowe Przedsiębiorstwo O _____ w W _____, na mocy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1990 r. Nr 79, poz. 474 ze zm.), co – zgodnie z art. 2 ust. 3 tejże ustawy – zostało stwierdzone decyzją Wojewody _____ z dnia _____ stycznia 1993 r. (nr _____). Prawo użytkowania wieczystego ujawniono w księdze wieczystej dnia _____ stycznia 1995 r.

Wnioskiem z dnia _____ kwietnia 2013 r. spadkobiercy poprzednich właścicieli nieruchomości wystąpili o zwrot wywłaszczonej nieruchomości – części działki nr _____, która powstała z wywłaszczonej działki nr _____

Decyzją z dnia _____ lipca 2013 r. (znak _____) Prezydent Miasta G _____ orzekł o odmowie zwrotu nieruchomości stanowiącej część działki nr _____, wskazując, że doszło do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, a jego nabycie oraz ujawnienie w księdze wieczystej wypełnia dyspozycję art. 229 u.g.n.

Decyzją z dnia _____ maja 2014 r. (znak _____) Wojewoda _____ utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta G _____

Wyrokiem z dnia _____ listopada 2014 r. (sygn. _____) Wojewódzki Sąd Administracyjny w G _____ oddalił skargę na decyzję Wojewody _____ Skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA) z dnia _____ stycznia 2017 r. (sygn. _____).

W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, iż przepis art. 229 u.g.n. zawiera

regulację przejściową – normuje status prawny nieruchomości obciążonej użytkowaniem wieczystym pod rządami poprzednio obowiązującego prawa, uzależniając ten status wyłącznie od ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej oraz ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej. Charakter prawny przepisów przejściowych polega na tym, że odnoszą się one do stosunków prawnych istniejących w momencie wprowadzania w życie nowej regulacji prawnej i mają na celu specjalne uregulowanie tych stosunków prawnych w świetle wchodzącej w życie nowej ustawy. Zatem punktem odniesienia przepisów przejściowych jest dotychczasowy stan prawny i ukształtowane na podstawie tego stanu stosunki prawne trwające w momencie wejścia w życie nowych przepisów. W ocenie NSA, przepis art. 229 u.g.n. w niczym nie narusza wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów Konstytucji.

Uzasadniając główne zarzuty skargi konstytucyjnej (sformułowane w punktach 1-3 *petitum*), Skarżący w pierwszej kolejności wskazują, że w art. 21 Konstytucji ustanowiono zasadę ochrony prawa własności. Z treści ust. 2 tego artykułu wynika natomiast wprost nakaz wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości na cel publiczny oraz wyprowadzane jest prawo jednostki do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli cel dokonanego wywłaszczenia z jakichkolwiek przyczyn nie może być realizowany.

Na gruncie art. 229 u.g.n. powyższe zasady doznają znacznego i, w ocenie Skarżących, nieuzasadnionego ograniczenia. Mimo niezrealizowania na wywłaszczonej nieruchomości celu publicznego nie jest możliwe uwzględnienie roszczenia o jej zwrot. Takie ograniczenie chronionych konstytucyjnie praw nie ma uzasadnienia w przepisach ustawy zasadniczej i narusza wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności.

Celami ustanowienia regulacji z art. 229 u.g.n. było, po pierwsze, usankcjonowanie stosunków prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie

ustawy o gospodarce nieruchomościami i, po drugie, ochrona praw nabytych w dobrej wierze.

Pierwszy z tych celów nie odpowiada – zdaniem Skarżących – żadnemu z dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i zbędne jest w tym zakresie wykazywanie braku spełnienia przez art. 229 u.g.n. przesłanki konieczności. W odniesieniu do realizacji drugiego celu kwestionowana regulacja nie spełnia natomiast wymogu niezbędności jej wprowadzenia. Dla ochrony praw nabytych wystarczające byłoby ustanowienie zakazu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości do czasu rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego lub wygaśnięcia tego prawa z upływem czasu, na jaki zostało ustanowione, czyli podobnie jak to ma miejsce w przypadku ustanowienia użytkowania wieczystego po dniu 31 grudnia 1997 r. Skoro zatem te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego, to przepis ustanawiający przedmiotowe ograniczenia należy uznać za niezgodny z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności. Dodatkowo Skarżący wskazują, że art. 229 u.g.n. narusza istotę konstytucyjnego prawa do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Skarżący stwierdzają, że zaskarżony przepis jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, poprzez to, że uzależnia zwrot wywłaszczonej nieruchomości od zaistnienia zdarzeń prawnych, z którymi wcześniej prawo nie wiązało takich skutków prawnych. Na gruncie bowiem art. 69 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej: u.g.g.w.n.) wywłaszczony właściciel lub jego następca prawny miał prawo żądać zwrotu nieruchomości także w wypadku, gdy ustanowione zostało prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i osoba ta nie zrealizowała celu, na który wywłaszczono nieruchomość. Zaskarżona regulacja odebrała zatem – zdaniem Skarżących – ich prawa nabyte do domagania się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Skarżący wskazują, że art. 229 u.g.n. bez uzasadnionego powodu różnicuje sytuację prawną uprzednich właścicieli (i ich spadkobierców) ubiegających się o zwrot nieruchomości, co prowadzi do niezgodności z konstytucyjną zasadą równości, tj. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zróżnicowanie to występuje na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, przepis ten dzieli wymienione osoby przy uwzględnieniu kryterium, którym jest data ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i jego ujawnienia w księdze wieczystej. Prawo domagania się zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zostało zachowane tylko w przypadku ujawnienia prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej po dniu 31 grudnia 1997 r. Pozostali właściciele wywłaszczonych nieruchomości (i ich spadkobiercy) zostali pozbawieni prawa żądania ich zwrotu tylko z tego powodu, że prawo użytkowania wieczystego ustanowiono na rzecz osoby trzeciej oraz wpisano je do księgi wieczystej przed dniem wejścia w życie art. 229 u.g.n. Po drugie, pod rządami u.g.g.w.n., w przypadku gdy zaistniały podstawy do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego, realizacja tego uprawnienia leżała wyłącznie w kompetencji organu administracji publicznej, który wydawał odpowiednią decyzję administracyjną. Tym samym przed dniem 1 stycznia 1998 r. byli właściciele wywłaszczonych nieruchomości i ich spadkobiercy nie mieli żadnej prawnej możliwości rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego. Przepis art. 229 u.g.n. dokonuje zatem podziału byłych właścicieli przy uwzględnieniu kryterium w postaci podjęcia stosownych działań przez organ administracji. W konsekwencji podmioty, które pozbawiono prawa własności, mogą albo uzyskać zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jeśli organ administracji skorzystał z przysługujących mu uprawnień, bądź nie uzyskają go tylko z tego względu, że organ z tych uprawnień nie zrobił użytku.

W ocenie Skarżących, przyjęte kryteria zróżnicowania na obu wskazanych płaszczyznach budzą zastrzeżenia co do ich relewantności i tym samym co do zgodności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wprowadzone przepisem art. 229 u.g.n. zróżnicowanie sytuacji

prawnej byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości ma charakter arbitralny. Zastosowane kryteria trudno uznać za istotne dla przedmiotowej dziedziny regulacji i ocenić inaczej niż jako irrelewantne. Poza tym w żadnym przepisie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wskazano, jaka konstytucyjna wartość przemawia za wprowadzeniem powyższego zróżnicowania.

Skarżący podkreślili, że konstytucyjna zasada równości powinna być analizowana w ścisłym powiązaniu z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej. W świetle uwag w przedmiocie zasadności zróżnicowania dokonanego przez ustawodawcę na gruncie art. 229 u.g.n. Skarżący ocenili ten przepis jako niezgodny również z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Skarżący wskazują, że fakt niezgodności art. 229 u.g.n. z art. 64 ust. 2 Konstytucji przesądza o niezgodności również z art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej. Naruszenie bardziej szczegółowych norm zawartych w art. 64 Konstytucji oznacza bowiem automatycznie niezgodność także z art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Zarzuty z punktu 4 i 5 *petitum* skargi konstytucyjnej zostały sformułowane jako ewentualne z „ostrożności procesowej”, na wypadek uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że nie istnieje samodzielne konstytucyjne prawo zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w sytuacji gdy nie zrealizowano celu wywłaszczenia.

W niniejszym stanowisku przyjęto istnienie takiego prawa. Dlatego zbędne jest zarówno omawianie postawionych jako ewentualne zarzutów z punktu 4 i 5 *petitum* skargi konstytucyjnej, jak i ocena w ich kontekście konstytucyjności art. 229 u.g.n.

Zaskarżony przepis art. 229 u.g.n. ma następujące brzmienie:

„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.”.

Artykuł 136 ust. 3 u.g.n. z kolei stanowi, że 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 nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zagadnienie zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu reguluje art. 137 u.g.n. W świetle tego przepisu nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli mimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo mimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel nie został zrealizowany.

W świetle ustalonego orzecznictwa sądów administracyjnych przepis art. 229 u.g.n. jest jasny i jednoznaczny, a tym samym nie budzi wątpliwości interpretacyjnych (zob. np. powołany wyrok WSA w G z dnia listopada 2014 r., sygn. , zapadły w sprawie Skarżących).

Przedstawiony przez Skarżących problem konstytucyjny sprowadza się do tezy, że wyłączenie możliwości dochodzenia roszczenia, o którym mowa w art. 136 ust. 3 u.g.n., przez byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości prowadzi do pozbawienia ich konstytucyjnego prawa podmiotowego do zwrotu nieruchomości (które powinno być kwalifikowane jako inne prawo majątkowe), a dodatkowo dochodzi do tego z naruszeniem zasady równej ochrony innych praw majątkowych oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Analizę skargi konstytucyjnej należy poprzedzić określeniem zakresu merytorycznej oceny w odniesieniu do powołanych wzorców kontroli.

Głównymi wzorcami kontroli Skarżący uczynili art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji. Art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej formułuje zasadę ochrony własności i jest przepisem o charakterze ustrojowym. Nie wynikają z niego prawa podmiotowe ani chronione konstytucyjnie wolności. Normy ustrojowe czy przepisy adresowane do ustawodawcy mogą pełnić tylko rolę pomocniczą, gdy ich przywołanie zostanie w sposób należyty przez skarżącego uzasadnione (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68). W okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie może być mowy o ochronie własności dawnych właścicieli, ponieważ utracili oni tę własność na skutek zawarcia umowy przewidzianej w art. 6 u.z.t.w.n. Skarżący nie wykazują w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej naruszenia zasady ochrony własności, ale podnoszą, że zaskarżony przepis „całkowicie pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości”, wywodzonego z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wzorzec kontroli z art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej został powołany przez Skarżących jedynie „ornamentacyjnie” dla wykazania wagi, jaką Konstytucja przykładła do ochrony własności. Nie przedstawiono jednak adekwatnych argumentów świadczących o naruszeniu przez kwestionowaną regulację norm wyrażonych w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Jako jeden z wzorców związkowych, obok zasady równości i równej ochrony innych praw majątkowych, Skarżący wskazali wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej.

Dostrzegając niewątpliwy związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości społecznej, należy rozważyć, czy celowe jest łączne konfrontowanie kwestionowanej regulacji z obiema wskazanymi zasadami.

Wypada zatem zauważyć, że zasada sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza w treść od zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych, z drugiej zaś strony kreuje obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego.

W dalszej kolejności należy pamiętać, że w zakresie obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. W razie sformułowania zarzutu niezgodności danej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości (lub będące jej rozwinięciem inne unormowania konstytucyjne), a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji.

Należy mieć wreszcie na uwadze, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadniczo przyjmuje się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorzec kontroli powołano także przepis Konstytucji formułujący zasadę równości, zaś argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem nie przytoczył odrębnych, dodatkowych argumentów świadczących o samoistnym (tj. niezależnym od sprzeczności z zasadą równości) uchybieniu zasadzie sprawiedliwości społecznej (zob. wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTZ ZU z 2017 r., seria A, poz. 49).

Uzasadniając zarzut naruszenia przez art. 229 u.g.n. zasady sprawiedliwości społecznej, Skarżący podkreślili, że powinna być ona

analizowana w powiązaniu z zasadą równości. Po przytoczeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, potwierdzającego słuszność tej tezy, stwierdzili jedynie, że „w świetle wcześniejszych uwag w przedmiocie zasadności zróżnicowania dokonanego przez ustawodawcę na gruncie art. 229 u.g.n. przepis ten można ocenić jako niezgodny również z zasadą sprawiedliwości społecznej”.

Uzasadnienie analizowanej skargi prowadzi do konkluzji, że jakkolwiek jako związkowy wzorzec kontroli wskazano zasadę sprawiedliwości społecznej, to jednak pogwałcenia tejże zasady dopatrzono się jedynie w naruszeniu równej ochrony innych praw majątkowych, a konkretnie prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Skarżący nie przywołali przy tym żadnych odrębnych argumentów dowodzących naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, a więc takich, które nie pokrywałyby się z uzasadnieniem złamania zasady równości i zasady równej ochrony innych praw majątkowych.

Kolejnym związkowym wzorcem kontroli w zarzucie 3 *petitum* skargi konstytucyjnej jest art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Wyrażona w tym przepisie ogólna zasada równości w odniesieniu do ochrony praw majątkowych znalazła swój bardziej szczegółowy wyraz w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W tego typu sytuacjach orzeczenie merytoryczne powinno dotyczyć tylko wzorca bardziej szczegółowego, ściślej wiążącego się ze stawianymi zarzutami (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 101; por. zastosowanie tej zasady w odniesieniu do relacji między art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji np. w wyroku z 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107).

W rezultacie zasadne jest umorzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi w zarzutach z punktów 1 – 3 *petitum* skargi wzorcami kontroli: – z art. 21 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku; – i z wynikającą z art. 2 ustawy zasadniczej zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji ze względu na zbędność orzekania, odpowiednio na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy

z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Uwzględniając wynikające z powyższej analizy zawężenie wzorców kontroli oraz treść zarzutów z punktów 1 – 3, koncentrujących się na opartym na głównym wzorcu kontroli naruszeniu prawa podmiotowego do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powiązanych z kolejnymi wzorcami związkowymi, należy więc przyjąć, że zarzuty te podlegają łącznej ocenie w świetle jednego wzorca kontroli z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

W przypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny przy rozstrzygnięciu o zasadności zarzutów z punktów 1-3 *petitum* skargi, że istnieje konstytucyjne prawo podmiotowe do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości bezprzedmiotowe stanie się orzekanie o postawionych z ostrożności procesowej zarzutach z punktu 4 i 5. Zarzuty te – co należy przypomnieć – sformułowane zostały przez Skarżących jedynie na wypadek przyjęcia przez Trybunał, że z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie wynika samodzielne konstytucyjne prawo zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Dlatego w tym zakresie postępowanie również będzie podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Fundamentem prezentowanej w niniejszym stanowisku merytorycznej oceny sformułowanych przez Skarżących zarzutów jest teza, że sytuacja prawna, w której nieruchomość została zbyta w drodze umowy zawartej na podstawie art. 6 u.z.t.w.n., a następnie ta nieruchomość okazała się zbędna do realizacji celu publicznego, mieści się w zakresie ochrony wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami weszła w życie 1 stycznia 1998 r. Reguluje ona między innymi zagadnienia wywłaszczenia oraz zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Materia dotycząca zwrotu wywłaszczonych

nieruchomości zawarta jest w przepisach rozdziału 6 działu III tej ustawy (art. 136-142a u.g.n.). W rozdziale 1 działu VII ustawy o gospodarce nieruchomościami zamieszczono przepisy przejściowe (art. 199-233 u.g.n.). Wśród przepisów przejściowych zamieszczono również takie, które odnoszą się do skutków prawnych wynikających ze stosowania wydanych wcześniej aktów prawnych; niektóre przepisy przejściowe dotyczą skutków prawnych wynikających z aktów prawnych wydanych w pierwszych latach po II wojnie światowej, już nieobowiązujących. Celem przepisów przejściowych było również, oprócz zaprowadzenia ładu prawnego zgodnego ze standardami demokratycznymi, zrekompensowanie osobom, których wspomniane akty prawne pokrzywdziły, wyrządzonych szkód bądź strat materialnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34).

W świetle zamieszczonego w rozdziale 1 działu VII ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 216 zasady zwrotu nieruchomości określone w art. 136 i art. 137 u.g.n. mają zastosowanie nie tylko do nieruchomości przejętych przez państwo na podstawie decyzji o wywłaszczeniu, ale również przejętych lub nabytych m.in. na podstawie art. 6 lub art. 47 u.z.t.w.n. Ustawodawca przyjął tym samym tożsamość skutków wywłaszczenia na podstawie decyzji administracyjnej oraz umownego przeniesienia własności nieruchomości, o którym mowa w art. 6 u.z.t.w.n.

W oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (choć niejednorodne; przykładem odmiennej oceny omawianej poniżej materii jest postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76) możliwe jest wskazanie konstytucyjnego prawa podmiotowego podlegającego ochronie na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy dokonuje się go na cel publiczny. Tak więc istnienie rzeczywistego celu publicznego stanowi niezbędny, wstępny warunek podjęcia przez organy

władzy publicznej działań zmierzających do objęcia we władanie rzeczy lub uzyskanie prawa, stanowiących składnik mienia osoby prywatnej – niezależnie od tego, czy ostatecznie dojdzie do tego w formie władczej (decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu), czy też w inny sposób (np. w drodze zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości). Jednocześnie z zasady, w myśl której ingerencja w wolności i prawa jest dopuszczalna, o ile jest konieczna, wynika, że warunkiem podjęcia tych działań jest niemożność realizacji celu publicznego bez pozbawienia jednostki określonych praw majątkowych.

Obie 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 (zob. wyrok z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 86).

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. „Jeżeli zatem cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny” (wyrok z dnia z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w sytuacji gdy nieruchomości 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. Trybunał przyjmuje, iż zasada zwrotu nieruchomości stanowi „oczywistą”, logiczną konsekwencję wymagania istnienia rzeczywistego celu publicznego, którego realizacja czyniłaby wywłaszczenie koniecznym i uzasadnionym. Na gruncie obowiązującej Konstytucji zasada zwrotu uzyskała charakter zasady o mocy konstytucyjnej. Wynika ona bezpośrednio z art. 21 ust. 2 Konstytucji (choć czasem wiązana jest w orzecznictwie także z art. 64 Konstytucji – zob. wyrok z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, *op. cit.*), a nie jedynie z przepisów ustawowych. Zakres możliwości żądania zwrotu powinien wyznaczać przede wszystkim art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nie powinna go determinować bieżąca treść regulacji ustawowej (zob. wyrok z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15, *op. cit.*).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie może też ulegać wątpliwości, że ocenie pod kątem spełnienia wymagań określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji nie podlegają jedynie przepisy regulujące przesłanki i tryb wydawania decyzji wywłaszczeniowych oraz bezpośrednie skutki takich decyzji (moment przejścia własności). Ocenie podlega cała sekwencja czynności prowadzących najpierw do wyzucia z własności, a następnie do faktycznego zrealizowania celu publicznego. Jeśli chodzi o weryfikację przesłanki „celu publicznego” Trybunał przyjmuje, że „zasada zwrotu nieruchomości obejmuje swym zakresem normatywnym również nieruchomości formalnie prawidłowo wywłaszczone, które bezpośrednio po ich wywłaszczeniu nie zostały przekazane na realizację określonego celu publicznego w sposób przewidziany w Konstytucji lub w ustawie” (wyrok z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU nr 8/A/2014). Innymi słowy, ochrona wynikająca z art. 21 ust. 2 Konstytucji pozostaje aktualna aż do czasu, gdy cel publiczny faktycznie zostanie

zrealizowany. Z chwilą zrealizowania celu publicznego zakres normatywny tego postanowienia konstytucyjnego „konsumuje się” (wyrok z dnia z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, *op. cit.*).

Przy tak rozumianym art. 21 ust. 2 Konstytucji nie powinno budzić wątpliwości, że z przepisu tego wynikają dla podmiotów prywatnych konstytucyjne prawa podmiotowe, które mogą być chronione w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji. Choć wykładając treść art. 21 ust. 2 Konstytucji, Trybunał najczęściej odwołuje się do pojęcia „zasada zwrotu nieruchomości wywłaszczonej”, to jednak konsekwentnie przyjmuje, że „z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia” (*ibidem*). To z tego względu art. 21 ust. 2 Konstytucji traktowany był jako dopuszczalny wzorzec w postępowaniach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi.

Konstytucyjne prawo podmiotowe do zwrotu nieruchomości – tak jak, co do zasady, pozostałe wolności i prawa konstytucyjne – nie może być traktowane jako prawo o charakterze absolutnym. Korzystanie z wynikającej z niego ochrony może podlegać ograniczeniom. Obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu. Ograniczenia dotyczące zwrotu mogą wynikać choćby ze względu na konieczność realizacji innych celów publicznych, potrzebę stabilizacji sytuacji prawnych po upływie określonego czasu czy ochronę praw innych podmiotów (zob. wyrok z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15, *op. cit.*).

Jednakże o dopuszczalności ograniczenia w konkretnej sytuacji przesądza to, czy środki przewidziane przez ustawodawcę spełniają wymóg proporcjonalności, określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc czy są one

rzeczywiście celowe (adekwatne), niezbędne i proporcjonalne w sensie ścisłym. To w świetle tego postanowienia konstytucyjnego należy oceniać dopuszczalność ograniczeń korzystania z prawa do zwrotu.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję normy, która odnosi się do wszystkich konstytucyjnych praw i wolności niezależnie od tego, czy poszczególne przepisy wprowadzają przesłanki ograniczeń. W zakresie, w jakim art. 21 ust. 2 Konstytucji nie zawiera własnej odmiennej treści, konieczne jest uzupełnienie jej w procesie interpretacji odwołaniem się do innych norm, w szczególności konstytucyjnej zasady dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności. Każde ograniczenie dotyczące korzystania z konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych (a za takie uznawane jest prawo zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, gdy cel publiczny okazuje się fikcyjny albo następczo ulega dezaktualizacji) musi być zatem celowe (zamierzone) z punktu widzenia ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, adekwatne do zakładanego rezultatu, konieczne (w tym sensie, że rezultatu nie da się osiągnąć z użyciem innych, mniej inwazyjnych środków) a także proporcjonalne, jeśli chodzi o bilans wynikających z ograniczenia korzyści i ciężarów (test proporcjonalności). Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji określa uniwersalne kryteria, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Zasada proporcjonalności postrzegana jest w dwóch aspektach. Aspekt formalny to wymaganie ustawowej formy wprowadzonego ograniczenia prawa podmiotowego. Aspekt materialny polega na ocenie, czy – prawidłowe od strony formalnej – ograniczenie praw jednostki jest uzasadnione chociaż jednym z celów wymienionych enumeratywnie w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wśród tych celów mieści się konieczność zapewnienia stabilności obrotu prawnego oraz ochrona praw i wolności innych osób.

Przepis art. 229 u.g.n. ma charakter uzupełniający w stosunku do art. 136 ust. 3 u.g.n., formułującego ogólną zasadę zwrotu nieruchomości, która nie

została faktycznie wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zaskarżony przepis wyłącza możliwość wystąpienia z roszczeniem o zwrot nieruchomości w sytuacji, gdy przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami wywłaszczoną działkę sprzedano albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to ujawniono w księdze wieczystej. Określa się to mianem negatywnej przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Artykuł 229 u.g.n. jest przepisem przejściowym o charakterze intertemporalnym. Charakter prawny przepisów przejściowych polega na tym, że odnoszą się one do stosunków prawnych istniejących w momencie wprowadzania w życie nowej regulacji prawnej i mają na celu specjalne uregulowanie tych stosunków prawnych w świetle wchodzącej w życie nowej ustawy. Zatem punktem odniesienia przepisów przejściowych jest dotychczasowy stan prawny i ukształtowane na podstawie tego stanu stosunki prawne trwające w momencie wejścia w życie nowych przepisów (zob. wydany w sprawie Skarżących wyrok NSA z dnia stycznia 2017 r., sygn.).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że art. 229 u.g.n. jako regulacja przejściowa ma na celu utrwalenie, ukształtowanych w drodze wpisów do księgi wieczystej, stosunków prawnorzeczowych powstałych w poprzednim porządku prawnym. Służy on ochronie podmiotów, które w dobrej wierze uzyskały prawo użytkowania wieczystego lub własność nieruchomości (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, *op. cit.*, i powołane tam wyroki NSA).

Ograniczenie w art. 229 u.g.n. prawa byłych właścicieli do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości niewątpliwie – co przyznają również Skarżący – realizuje założone przez ustawodawcę cele. Podmioty, które przed dniem 1 stycznia 1998 r. uzyskały potwierdzone wpisem do księgi wieczystej prawo użytkowania wieczystego mają pewność, że użytkowana przez nich

nieruchomość nie zostanie im odebrana w wyniku realizacji, wniesionego przez poprzedniego właściciela, roszczenia o jej zwrot.

Zastosowane rozwiązanie jest również niezbędne, w tym znaczeniu, że zamierzone przez ustawodawcę cele nie mogą być osiągnięte przy użyciu innych, mniej uciążliwych dla jednostki środków. Skarżący wskazują, że można było przyznać byłym właścicielom prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego lub wygaśnięcia tego prawa z upływem okresu, na jaki zostało ustanowione. Brak takiej regulacji należy rozpatrywać jednak w kategorii zaniechania prawodawczego, którego ocena nie leży w kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Unormowanie sposobu postępowania z nieruchomością po wygaśnięciu użytkowania wieczystego nie ma związku z ochroną użytkowników wieczystych. Tym samym ewentualne nieprawidłowości dotyczące takiego unormowania nie powinny mieć znaczenia dla – prowadzonej z perspektywy ochrony praw użytkowników wieczystych – oceny konieczności wprowadzenia kwestionowanego przepisu.

Ponadto jednym z celów art. 229 u.g.n. jest utrwalenie powstałych przed laty stosunków prawnych, ukształtowanych w drodze wpisów do księgi wieczystej, co służy realizacji wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki porządku publicznego. Celem tego nie można osiągnąć w przypadku zmaterializowania powyższego postulatu Skarżących.

Artykuł 229 u.g.n. spełnia także kryterium proporcjonalności *sensu stricto*. Pamiętać należy, że ustawodawca dysponuje dość szerokim marginesem swobody uregulowania zasad zwrotu wywłaszczanych nieruchomości. Ma jednak przy tym obowiązek uwzględnić zarówno konieczność ochrony byłych właścicieli przed bezprawnym wywłaszczeniem (tj. niezgodnym z wymaganiami przewidzianymi w art. 21 ust. 2 Konstytucji), zapewniając mechanizmy służące odzyskaniu własności albo stosowne odszkodowanie. Ponadto jest on zobowiązany chronić ukształtowane stosunki prawne, w tym niewadliwie nabyte prawa osób trzecich, a także interes publiczny. Urzeczywistniając konstytucyjne

gwarancje wywłaszczenia, ustawodawca winien mieć na względzie, że im dłuższy czas upłynął od wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny tym silniejsze uzasadnienie ma ochrona obecnego właściciela i stabilizacja stosunków prawnych ukształtowanych po wywłaszczeniu. Służy to zarówno ochronie interesu publicznego, jak też ochronie własności jako instytucji prawnej mającej cechy trwałości i stabilności. Nie można bowiem mówić o istnieniu absolutnego prymatu interesów byłych właścicieli wyrażających się w żądaniu zwrotu w naturze należących niegdyś do nich nieruchomości nad interesem publicznym, jakim jest realizacja celów publicznych i stabilizacja stosunków własnościowych w państwie (zob. postanowienie TK z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, *op. cit.*).

Oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje na okres pięćdziesięciu lat. W ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem zastrzeżonego w umowie terminu wieczysty użytkownik może żądać jego przedłużenia na dalszy okres od czterdziestu do pięćdziesięciu lat (art. 236 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny; Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.). Przyznanie roszczenia o zwrot wywłaszczonych ponad pół wieku temu nieruchomości (ta będąca przedmiotem sporu przed sądami administracyjnymi została zbyta w 1966 r.), które mogłyby być realizowane po spełnieniu określonego warunku nawet za niemal 200 lat, bezsprzecznie spowodowałoby stan niepewności prawnej w zakresie własności nieruchomości oraz umożliwiło wszczynanie praktycznie nieograniczonych czasowo procesów sądowych.

Bardzo istotny z punktu widzenia oceny spełnienia przez zaskarżone uregulowanie kryterium proporcjonalności *sensu stricto* jest fakt, że nawet w przypadku oddalenia na podstawie art. 229 u.g.n. przez sąd administracyjny roszczenia o zwrot nieruchomości nie jest wykluczone dochodzenie przez poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego od Skarbu Państwa lub gminy na zasadach ogólnych, tj. przed sądem powszechnym (art. 2 § 1 ustawy

z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego; Dz. U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.), naprawienia szkody wynikłej wskutek zbycia wywłaszczonej nieruchomości lub oddania jej w użytkowanie wieczyste z naruszeniem obowiązków wynikających z art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. IV CSK 240/14, opublikowany w Bazie orzeczeń Sądu Najwyższego na stronie: http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx).

Prawa poprzednich właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, które zostały następnie zbyte lub oddane w użytkowanie wieczyste bez powiadomienia tych właścicieli o możliwości ubiegania się o ich zwrot, są w ten sposób chronione. Roszczenie o naprawienie szkody wydaje się nawet korzystniejsze od roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, którego wniesienie byłoby dopuszczalne dopiero po wygaśnięciu użytkowania wieczystego, a więc potencjalnie nawet po upływie kilkudziesięciu i więcej lat.

Powyższe okoliczności pozwalają przyjąć, że wynikające z zaskarżonego uregulowania efekty służące realizacji celów publicznych w postaci stabilizacji stosunków własnościowych trwających w momencie wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ochrony podmiotów, które w dobrej wierze uzyskały prawo użytkowania wieczystego, pozostają we właściwej proporcji do ciężarów nakładanych na wywłaszczonych właścicieli.

Tym samym zasadne jest uznanie art. 229 u.g.n. za zgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W drugim zarzucie *petitum* skargi przywołano jako związkowy wzorzec kontroli wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarżący wskazują, że kwestionowana regulacja odebrała im prawa nabyte do domagania się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika z przewidzianej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa

prawnego. Istota zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa sprowadza się do takiego nakazu stanowienia i stosowania prawa, by jednostka mogła układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jej działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Zasada ta ma szczególne znaczenie w kontekście zmian obowiązujących przepisów. Zakazuje nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry” oraz formułowania obietnic bez pokrycia.

W orzecznictwie konstytucyjnym wskazuje się, że z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis* (zob. wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. K 25/12, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 82).

Dokonując oceny drugiego zarzutu, należy zauważyć, że wejście w życie przepisu art. 229 u.g.n. nie miało wpływu na sytuację prawną Skarżących. Wprawdzie w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1998 r. nie było przepisu stanowiącego wprost, że poprzedniemu właścicielowi lub jego następcy prawnemu nie przysługuje roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość została sprzedana albo oddana w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej, a prawa nabywcy zostały ujawnione w księdze wieczystej, jak to stanowi obecnie przepis art. 229 u.g.n., to jednak zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie wielokrotnie wypowiedano się o kwestii zależności pomiędzy zwrotem nieruchomości, a prawem użytkowania wieczystego nieruchomości. Wskazywano, że nie jest dopuszczalne wydanie decyzji o zwrocie nieruchomości zbędnej na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, jeżeli Skarb Państwa lub gmina nie władają taką nieruchomością na skutek m.in. ustanowienia na niej prawa użytkowania wieczystego. W takiej sytuacji sam fakt utraty władania tą nieruchomością przez

Skarb Państwa stanowił negatywną przesłankę dla orzeczenia o jej zwrocie, a zatem okoliczność, czy nieruchomości jest wykorzystana zgodnie z celem, na jaki została wywłaszczona, czy też wykorzystano ją na inny cel bądź w ogóle nie wykorzystano, nie mogła mieć znaczenia dla wyniku sprawy, także pod rządem art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. (zob. wyrok NSA z dnia 3 marca 2010 r., sygn. I OSK 679/09, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

W stanie prawnym obowiązującym przed dniem wejścia w życie art. 229 u.g.n. Skarżący nie nabyli prawa do domagania się zwrotu wywłaszczonej działki o numerze 798/150. Roszczenie takie byłoby dopuszczalne po ziszczeniu się warunku w postaci wygaśnięcia ustanowionego na niej prawa użytkowania wieczystego. Warunek taki nie został jednak spełniony do czasu wejścia w życie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawa ta w częściowo inny sposób uregulowała materię dotyczącą zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Przepis art. 229 u.g.n. dookreśla zakres prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, na której nie zrealizowano celu publicznego. W celu ustalenia treści oraz podmiotowego i przedmiotowego zakresu prawa do zwrotu nieruchomości, która okazała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, należy nie tylko uwzględniać art. 136 i art. 137 u.g.n., ale też pozostałe przepisy tej ustawy, w tym art. 216 określający przypadki przeniesienia własności nieruchomości i podmioty mające prawo do żądania zwrotu nieruchomości, czy art. 229 u.g.n. wskazujący negatywne przesłanki, których wystąpienie uniemożliwia zwrócenie nieruchomości i to niezależnie od aktualnego jej przeznaczenia (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, *op. cit.*).

W świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa właściciele wywłaszczonych nieruchomości nie mieli podstaw do przypuszczania, że warunki uzależniające zwrot nieruchomości nie pozostaną nigdy zmodyfikowane. Artykuł 229 u.g.n. respektuje zakaz retroakcji oraz nie

ingeruje w interesy w toku. Nie pozbawia on także praw nabytych przez Skarżących. Byłym właścicielom wywłaszczonych nieruchomości nie przysługiwało na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów roszczenie o zwrot nieruchomości w przypadku ustanowienia na niej użytkowania wieczystego. Artykuł 229 u.g.n. nie powoduje zmiany w tym zakresie.

Przy dokonywanej ocenie zasadne jest także uwzględnienie, że istotą przepisu art. 229 u.g.n. jest m. in. zapewnienie bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego, które to reguły stanowią składnik konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego

Dlatego zarzut Skarżących dotyczący naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa poprzez pozbawienie byłych właścicieli i ich spadkobierców praw nabytych w zakresie prawa domagania się zwrotu wywłaszczonych nieruchomości należy uznać za niezasadny.

W trzecim zarzucie *petitum* skargi związkowym wzorcem kontroli jest art. 64 ust. 2 Konstytucji. Skarżący wskazują, że kwestionowany przepis wprowadza nieuzasadnione zróżnicowanie byłych właścicieli ubiegających się o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, posługując się kryterium daty ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i jego ujawnienia w księdze wieczystej.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Przepis ten zawiera konstytucyjną „wytyczną” dla ustawodawcy, obowiązującą podczas regulowania zasad ochrony wskazanych w nim praw: nakazuje bowiem, aby była ona „równa dla wszystkich”, nie rzutuje natomiast na samą treść chronionych praw, której określenie należy każdorazowo do kompetencji ustawodawcy.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, obowiązki ustawodawcy, wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji, mają dwojaki charakter. W wymiarze pozytywnym, powinien on ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony prawnej prawom majątkowym, a w wymiarze negatywnym – jest on zobligowany powstrzymać się od przyjmowania regulacji,

które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona praw majątkowych nie oznacza ich absolutnej nienaruszalności. Ingerencja państwa w te prawa może być uznana za dopuszczalną, a nawet – celową. Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego. Są one określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, *op. cit.*, i powołane tam wyroki Trybunału Konstytucyjnego).

Powyższe rozumienie art. 64 ust. 2 Konstytucji było także odpowiednio stosowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (por. wyroki z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41; 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175 i 9 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, *op. cit.*). Trybunał Konstytucyjny na ich tle wyraził pogląd, że „w odniesieniu do wyjątków od zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy się kierować metodologią i dyrektywami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do wyjątków od zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji” (teza zawarta w wyroku o sygn. SK 9/08, zastosowana w praktyce we wszystkich powyższych orzeczeniach, w których zresztą art. 32 ust. 1 Konstytucji był wzorcem kontroli).

W rezultacie analiza konstytucyjności zaskarżonych rozwiązań dotyczących zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w wyrokach o sygn. SK 43/07, SK 22/01, K 6/05 i SK 9/08 polegała na badaniu, czy wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, są traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. W razie zaś stwierdzenia naruszenia tak rozumianej zasady równości, Trybunał Konstytucyjny oceniał, czy można

w danym wypadku uznać to za konstytucyjnie dopuszczalne. Przyjmował przy tym, że ewentualne wyjątki od zasady równości muszą:

- mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć ich realizacji;
- być proporcjonalne, tzn. waga interesów, którym ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślał na tle spraw dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, że „ustawodawca dysponuje dużym zakresem swobody w regulacji prawnej stosunków społeczno-ekonomicznych oraz że w ramach wspomnianej swobody do ustawodawcy należy wybór kryteriów ewentualnego zróżnicowania [podmiotów podobnych]. Kryteria dopuszczalnych zróżnicowań mają charakter ocenny, a biorąc pod uwagę generalną zasadę domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa, ocena konstytucyjna stwierdzonych zróżnicowań musi być dokonywana przy zachowaniu koniecznej powściągliwości” (wyrok o sygn. SK 9/08, teza powtórzona w wyroku o sygn. SK 26/14).

„Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych” (wyrok o sygn. SK 43/07, teza powtórzona m.in. w wyroku o sygn. SK 7/13 i SK 26/14).

Artykuł 229 u.g.n. jako przepis przejściowy o charakterze intertemporalnym odnosi się do stosunków prawnych istniejących w momencie wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przyjęcie w nim

kryterium w postaci daty wejścia w życie tej ustawy, powodującego zróżnicowanie możliwości dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, pozostaje w bezpośrednim związku z celem przepisu przejściowego. Reguluje on bowiem zakres roszczeń dotyczących stosunków prawnych ukształtowanych w poprzednim stanie prawnym. W przypadku przepisu przejściowego kryterium różnicowania podmiotów podobnych w postaci daty wejścia w życie ustawy, w której przepis ten jest zamieszczony, należy uznać za relewantne.

Celem przyjęcia przepisu art. 229 u.g.n. – o czym była już mowa – jest m.in. stabilizacja stosunków prawnych ukształtowanych po wywłaszczeniu. Odnosi się on przy tym do wywłaszczeń dokonanych przed kilkudziesięciu laty i do nieruchomości, na których ustanowiono użytkowanie wieczyste oraz ujawniono je w księdze wieczystej ponad 20 lat temu. Przy uwzględnieniu tego czynnika czasu i faktu pozostawienia byłym właścicielom prawa dochodzenia na drodze cywilnej naprawienia szkody wynikłej wskutek zbycia wywłaszczonej nieruchomości lub oddania jej w użytkowanie wieczyste z naruszeniem obowiązków wynikających z art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n zasadne jest przyjęcie, że waga interesów, którym ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy wynikającej z art. 229 u.g.n., pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

Potrzeba zapewnienia stabilizacji powstałych przed wielu laty stosunków własnościowych oraz wyłączenie możliwości dochodzenia zwrotu wywłaszczonych wówczas nieruchomości, jeżeli ustanowiono na nich prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej, znajduje oparcie w chronionej konstytucyjnie wartości, jaką jest zapewnienie porządku publicznego w rozumieniu art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Dlatego wprowadzone w art. 229 u.g.n. zróżnicowanie podmiotów podobnych należy uznać za konstytucyjnie dopuszczalne również w świetle art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Skarżący, w kontekście zarzutu naruszenia zasady równej ochrony prawnej praw majątkowych, wskazywali również na nieuprawnione konstytucyjnie różnicowanie przez zaskarżone uregulowanie sytuacji wywłaszczonych właścicieli i ich spadkobierców w oparciu o kryterium podjęcia przez organ administracji stosownych działań prowadzących do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego.

Artykuł 229 u.g.n. nie posługuje się jednak takim kryterium. Skutek w postaci nieprzerwanego trwania prawa użytkowania wieczystego i braku jego wykreślenia z księgi wieczystej, w czasie wejścia w życie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, mógł być spowodowany różnorodnymi przyczynami. Ocena tych przyczyn nie może determinować rozstrzygnięcia w przedmiocie naruszenia przez kwestionowane uregulowanie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Uregulowanie to bowiem – w zaskarżonym przez Skarżących zakresie – posługuje się kryterium daty ustanowienia i ujawnienia w księdze wieczystej prawa użytkowania wieczystego. Nie jest zatem istotne, jaka przyczyna doprowadziła do istnienia stanu prawnego przewidzianego w art. 229 u.g.n. Ocena konstytucyjności tego przepisu przy wykorzystaniu kryterium różnicowania w postaci podjęcia działań przez organ administracji jest bezprzedmiotowa.

Przytoczona argumentacja stanowi podstawę przyjęcia, że art. 229 u.g.n. – w zaskarżonym zakresie – jest zgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego