

Warszawa, dnia 22 stycznia 2016 r.

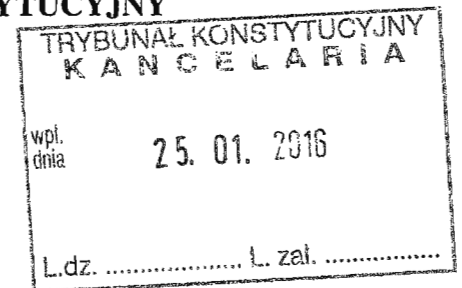


RADA MINISTRÓW

RCL.DPTK.023.52/2015

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Sygn. akt sprawy SK 39/15



## STANOWISKO

Na podstawie art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, z późn. zm.) Rada Ministrów przedstawia następujące stanowisko w postępowaniu w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną, prowadzonym pod sygn. akt SK 39/15:

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, z późn. zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

WICEDYREKTOR

Departamentu  
Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym  
Piotr Otdak

25.01.2016r.

## UZASADNIENIE

### I. Przedmiot kontroli i zarzuty Skarżących.

Pismem z dnia 7 lipca 2015 r., uzupełnionym w dniu 12 sierpnia 2015 r., Skarżący wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.; dalej: ustawy o gospodarce nieruchomościami) w zakresie, w jakim przepis ten pomija możliwość ubiegania się przez byłego właściciela bądź jego spadkobierców o zwrot nieruchomości w przypadku niezrealizowania celu na jaki nieruchomość została wywłaszczona, nabytej na podstawie umowy cywilnoprawnej – zawartej w trybie rokowań o nabycie w drodze umowy, przeprowadzonych na podstawie art. 114 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przyznając uprawnienie jedynie tym właścicielom lub ich spadkobiercom, którzy zostali pozbawieni własności w drodze decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu, w tym częściowo również w związku z art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który wyraźnie zezwala na stosowanie art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami także wobec byłych właścicieli i ich spadkobierców, którzy nabyli nieruchomość w drodze umowy cywilnoprawnej w czasie obowiązywania innych ustaw, poprzedzających wejście w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 32, art. 21 ust. 2 w związku z art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi:

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

Powoływany również przez Skarżących art. 114 stanowi:

*1. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, z zastrzeżeniem ust. 2 i ust. 3, należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy praw określonych w art. 112 ust. 3, przeprowadzonymi między starostą, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. W trakcie prowadzenia rokowań może być zaoferowana nieruchomość zamienna.*

2. W przypadku wywłaszczenia nieruchomości na wniosek jednostki samorządu terytorialnego rokowania, o których mowa w ust. 1, przeprowadzają ich organy wykonawcze.

3. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym informację o zamiarze wywłaszczenia starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości oraz na stronach internetowych starostwa powiatowego, a także przez ogłoszenie w prasie o zasięgu ogólnopolskim. Jeżeli wywłaszczenie dotyczy części nieruchomości, ogłoszenie zawiera również informację o zamiarze wszczęcia postępowania w sprawie podziału tej nieruchomości.

4. Jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia, o którym mowa w ust. 3, nie zgłoszą się osoby, które wykażą, że przysługują im prawa rzeczowe do nieruchomości, można wsząć postępowanie w sprawie podziału i postępowanie wywłaszczeniowe.

Ponadto art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi:

1. Przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79), ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138, z późn. zm.), ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216, z 1972 r. Nr 49, poz. 312 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99), art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, z 1972 r. Nr 27, poz. 193 oraz z 1974 r. Nr 14, poz. 84), ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192, z 1973 r. Nr 48, poz. 282 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99) oraz do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.

2. Przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy odpowiednio na podstawie:

1) art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240 oraz z 1957 r. Nr 39, poz. 172);

2) art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31);

3) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.).

Zgodnie z twierdzeniami zawartymi w skardze, art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidując możliwości zwrotu nieruchomości, na których nie zrealizowano celu publicznego, osobom, które zbyły je na rzecz Skarbu Państwa na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej w wyniku rokowań opisanych w art. 114 ustawy o gospodarce nieruchomościami, narusza wynikające z przepisów Konstytucji prawo do ochrony własności, a także jest sprzeczny z normą wynikającą z art. 21 ust. 2 Konstytucji, gdyż dopuszcza wywłaszczenie nie tylko na cele publiczne, ale de facto na dowolny cel.

Skarżący podkreślają również, że art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami pozwala stosować przepisy rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa w trybie innych ustaw, jak np. ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, która w treści art. 6 również przewidywała możliwość dobrowolnego zbycia nieruchomości przez jej właściciela jeszcze przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego. Takie rozwiązanie w ocenie Skarżących narusza art. 21 ust. 2 Konstytucji, jak i art. 64 ust. 2 Konstytucji, bowiem w niedopuszczalny sposób różnicuje sytuację osób, które zbyły nieruchomość w drodze umowy cywilnoprawnej na rzecz Skarbu Państwa w zależności od daty, w jakiej to uczyniły.

Zdaniem Skarżących, przyjęta w ich sprawie przez organy administracji oraz sądy administracyjne interpretacja przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi w efekcie do uregulowania stosunków społecznych w sposób niepełny, to jest z pominięciem tych osób, które zostały pozbawione własności nieruchomości poprzez zawarcie umowy cywilnoprawnej, poprzedzonej negocjacjami prowadzonymi w trybie art. 114 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skarżący wskazują ponadto, że każda osoba pozbawiona własności na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, niezależnie od trybu utraty własności, winna być traktowana tak samo. Każda inna interpretacja powyższych przepisów stanowi – w ocenie Skarżących – naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowiącego, że własność i prawa majątkowe, podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, która to zasada jest pochodną ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji.

Wzorcem kontroli uczyniono również art. 2 i art. 7 Konstytucji, jednakże ich powołanie nie zostało przez Skarżących uargumentowane.

## **II. Stan faktyczny.**

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Wnioskiem z dnia        marca 2012 r. inicjującym postępowanie administracyjne Skarżący wystąpili do Starosty Żywieckiego o zwrot nieruchomości oznaczonej jako działka gruntu nr 193,

która zgodnie z porozumieniem o wykupie z dnia 1 listopada 1995 r. nie została zagospodarowana zgodnie z celem, na który została odebrana.

W toku postępowania administracyjnego ustalono, że działka nr [ ] o powierzchni [ ] m<sup>2</sup> położona w Ż [ ], objęta ówczesną księgą wieczystą Kw nr [ ] prowadzoną przez Sąd Rejonowy w Ż [ ], została nabyta przez Skarb Państwa w dniu [ ] marca 1999 r. od W. B. na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego sporządzonego przed notariuszem M. P., rep. Nr [ ]. W treści tego aktu zawarte zostało oświadczenie przedstawiciela Skarbu Państwa, że nabywana działka przeznaczona jest pod budowę

[ ] - zgodnie z decyzją Burmistrza Miasta z dnia [ ] grudnia 1998 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W [ ] B. zmarła w dniu [ ] grudnia 2005 r., a spadek po niej nabyli w całości Skarżący na prawach małżeńskiej wspólności ustawowej. Decyzją z dnia [ ] lutego 2001 r. Starosta [ ] zatwierdził projekt podziału nieruchomości położonych w Ż [ ], w tym m. in. działki nr [ ] na działki nr [ ] i nr [ ]. Z kolei decyzją z dnia [ ] czerwca 2002 r. Starosta [ ] orzekł o wygaśnięciu trwałego zarządu Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych m. in. w stosunku do działki nr [ ] w związku z jej zbędnością dla potrzeb [ ]. Z kolei w dniu [ ] września 2011 r. Starosta [ ] działający w imieniu Skarbu Państwa sprzedał m. in. działkę nr [ ] osobie fizycznej, na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego. Właścicielem działki nr [ ] pozostaje nadal Skarb Państwa.

Starosta [ ] rozpoznając wymieniony na wstępie wnioski Skarżących o zwrot nieruchomości decyzją z dnia [ ] maja 2012 r. umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe wskazując, że brak jest podstaw do zastosowania przepisów o zwrocie nieruchomości, bowiem nieruchomość została wykupiona w czasie obowiązywania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisy jej rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie katalogu ustaw zawartego w tym przepisie. Katalog ten ma charakter zamknięty i nie podlega wykładni rozszerzającej. W ocenie organu właściciele nieruchomości, którzy zostali pozbawieni własności w trakcie obowiązywania ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, nie mają możliwości żądania zwrotu.

W odwołaniu od powyższej decyzji Skarżący domagali się jej uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji wskazując, że pomimo, iż przedmiotowa nieruchomość stała się zbędna dla realizacji celu publicznego, jej byli właściciele nie zostali powiadomieni o zamiarze zbycia części tej nieruchomości. Dalej powołali się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r. wywodząc, że tak samo winni być traktowani w świetle art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściciele nieruchomości, które

wywłaszczone zostały w drodze decyzji, jak i które zostały nabyte na podstawie umowy poprzedzającej wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego.

Rozpoznając to odwołanie, Wojewoda utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji, stwierdzając, że zakres nieruchomości podlegających zwrotowi na zasadach określonych w obecnie obowiązującej ustawie wyznaczają przepisy art. 136 ust. 3 i 4 oraz art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przez pojęcie wywłaszczonej nieruchomości, o którym mowa w art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy rozumieć wyłącznie nieruchomości, w stosunku do których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nabyła prawo rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia, a więc na mocy indywidualnej i konkretnej decyzji administracyjnej. W ocenie organu odwoławczego w sprawie Skarżących nie doszło do wywłaszczenia w drodze ustawy. Zbycie nastąpiło w dacie obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami na podstawie cywilnoprawnej umowy zawartej dobrowolnie pomiędzy byłą właścicielką a Skarbem Państwa.

W skardze do sądu administracyjnego na powyższą decyzję Skarżący wnieśli o jej uchylenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Zarzucili naruszenie art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez błędną jego wykładnię polegającą na uznaniu, że znajdzie on zastosowanie jedynie w sytuacji wywłaszczenia na mocy decyzji administracyjnej argumentując, iż brak jest podstaw do uznania, że nieruchomość nabyta w trybie obecnie obowiązującej ustawy nie podlega zwrotowi na podstawie tej ustawy w przypadku, gdy cel wywłaszczenia nie został zrealizowany. Odwołali się do regulacji zawartej w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami i stwierdzili, że w wymienionych tam ustawach z 1958 r. i z 1985 r. kwestia nabycia nieruchomości na cele publiczne w drodze umowy poprzedzonej rokowaniami była podobnie uregulowana, jak w obecnie obowiązującej ustawie. W ich ocenie z akt sprawy wynika, że umowa na podstawie której doszło do nabycia przez Skarb Państwa przedmiotowej nieruchomości była umową, o której mowa w art. 114 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zatem była częścią procedury wywłaszczeniowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia kwietnia 2013 r., sygn. akt , uchylił decyzję Wojewody z dnia października 2012 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Starosty z dnia maja 2012 r. w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości, dochodząc do przekonania, że art. 136 i następne ustawy o gospodarce nieruchomościami znajdują zastosowanie także w przypadkach, w których przeniesienie własności nieruchomości na potrzeby realizacji celów publicznych nastąpiło w drodze zawarcia umowy cywilnoprawnej już pod rządami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wywiódł Wojewoda

Jako ostateczne rozstrzygnięcie o ich prawach lub wolnościach określonych w Konstytucji, Skarżący wskazali wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia marca 2015 r., sygn. akt , którym to uchylono powołany wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G i oddalono skargę Skarżących na decyzję Wojewody z dnia października 2012 r. w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu swojego orzeczenia podniósł, że w rozpoznawanej sprawie treść art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie budzi najmniejszych wątpliwości na gruncie wykładni językowej. W dalszej kolejności wskazał on, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy praw do nieruchomości oraz że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następuje po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu na zawarcie umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zatem przyjęcie stanowiska, że przepis art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami znajduje zastosowanie również wówczas, gdy nabycie nieruchomości na cel publiczny nastąpiło w trybie umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 tej ustawy, pozostawałoby w sprzeczności z przytoczonymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ocenie sądu orzekającego sprzeczność taka ma miejsce również w stosunku do postanowień zawartych w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na mocy tego ostatniego przepisu zastosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami zostało rozszerzone na nieruchomości „przejęte lub nabyte” na podstawie wskazanych w tym przepisie aktów normatywnych. Niedopuszczalne jest zatem, aby w drodze wykładni sądowej rozszerzać stosowanie instytucji zwrotu nieruchomości na nieruchomości, które nie zostały wywłaszczone, ani też nie zostały „przejęte lub nabyte” w trybie ustaw wymienionych w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

### **III. Analiza formalnoprawna.**

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, który przysługuje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. Istotą tego środka jest żądanie przeprowadzenia badania odnośnie do zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o określonych w Konstytucji wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach. Przyjęty model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter konkretnego, subsydiarnego środka ochrony wolności i praw (por. np. postanowienie TK z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. akt SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159, wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt SK 29/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 120).

Z powyższego wynika, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej jest wyłącznie naruszenie wyrażonych w Konstytucji wolności lub praw człowieka i obywatela, z których wynikają przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe. Skarga konstytucyjna winna zatem zawierać przede wszystkim wskazanie, które z określonych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone, oraz określenie sposobu tego naruszenia.

Obowiązkiem skarżącego jest również wskazanie odpowiednich wzorców kontroli, przewidujących ochronę określonych praw podmiotowych jednostki, ale i powołanie takich argumentów, które wskazywałyby na brak zgodności zaskarżonego przezeń przepisu z Konstytucją. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Trybunał zarzuty skargi muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co znaczy, że konieczne jest wywiedzenie ze skarżonych przepisów określonej normy, powołanie właściwych wzorców konstytucyjnych zawierających podmiotowe prawa przysługujące osobom fizycznym i – przez porównanie treści obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej sprzeczności. Innymi słowy, tron skargi stanowi prawidłowe wskazanie normy wywiedzionej z podstawy normatywnej rozstrzygnięcia i powiązanie jej z adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi (postanowienie TK z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt Ts 144/10, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 317).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że na każdym etapie postępowania konieczne jest kontrolowanie, czy nie została spełniona przynajmniej jedna z przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Analiza przesłanek formalnoprawnych skargi konstytucyjnej dopuszczalna jest również po zakończeniu procedury wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, określonej w art. 77 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, z późn. zm.; dalej: ustawa o TK; zob. m.in. nadal aktualne postanowienia TK: z dnia 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; z dnia 14 września 2009 r., sygn. akt SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127; z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6, a także z dnia 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia) i jest możliwa aż do wydania rozstrzygnięcia w sprawie.

Nie ulega wątpliwości, że złożona przez Skarżących skarga konstytucyjna została złożona po wyczerpaniu przez nich przysługującej im drogi prawnej, w określonym ustawowo terminie, a zaskarżone przepisy były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie Skarżących.

Po analizie wyżej opisanych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej należy zbadać również na naruszenie jakich konstytucyjnych wolności lub praw im przysługujących wskazują Skarżący w przedmiotowej sprawie, a także czy i w jaki sposób doszło do ich naruszenia



(art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że „wymóg wskazania konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej, które – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz uzasadnienie sposobu naruszenia takiego prawa lub wolności stanowią szczególne cechy skargi konstytucyjnej, która inicjuje tzw. kontrolę konkretną, związaną z konkretną sprawą, zakończoną ostatecznym rozstrzygnięciem w sferze stosowania prawa.” (wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34). Obowiązek ten zatem niewątpliwie spoczywa na skarżącym, a Trybunał – z uwagi na fakt, że nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu – nie jest władny go zastąpić w realizacji powyższego obowiązku (zob. pkt 2.1. postanowienia TK z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 30/11, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 71).

Skarżący jako wzorzec kontroli powołali szereg przepisów Konstytucji, wskazując na art. 64 ust. 1 (*Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.*) i ust. 2 (*Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.*), art. 32 (1. *Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.* 2. *Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.*), art. 21 ust. 2 (*Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.*), wiążąc powyższe normy z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, a także z opisaną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu.

Skarżący swoją argumentację opierają na założeniu, że sytuacja osób, które dobrowolnie zbyły nieruchomość w drodze umowy cywilnoprawnej, zawartej w wyniku rokowań opisanych w art. 114 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest tożsama z sytuacją wywłaszczenia (rozumianego na gruncie Konstytucji jako „wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę”; por. orzeczenie TK z dnia 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90; OTK w 1990 r., poz. 2) oraz z sytuacjami objętymi ustawami wskazanymi w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem Skarżących, brak możliwości ubiegania się o zwrot sprzedanej nieruchomości (w sytuacji gdy nie został zrealizowany cel publiczny, w związku z realizacją którego nastąpiło szeroko rozumiane wywłaszczenie) narusza powołane wyżej konstytucyjne gwarancje prawa własności (art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji), różnicując przyznawaną obywatelom ochronę własności z uwagi na formę, w jakiej nastąpiło wywłaszczenie. Argumentacja Skarżących znajduje jednak odniesienie jedynie w stosunku do niektórych ze wskazanych w petitum skargi wzorców konstytucyjnych, a mianowicie do art. 21 ust. 2, art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Kwestia ewentualnej oceny zgodności art. 136 ust. 3 u.g.n. we wskazanym przez Skarżących zakresie z przedstawionymi powyżej wzorcami konstytucyjnymi musi zostać poprzedzona ustaleniem, czy umowa cywilnoprawna zawarta w trybie rokowań określonych w art. 114 ustawy o gospodarce nieruchomościami powoduje skutki tożsame z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia. Tylko wówczas bowiem zasadne jest rozważanie zgodności zaskarżonej normy ustawowej z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ponadto wskazać należy, że jedynie druga z przytoczonych norm konstytucyjnych zawiera w swej treści konstytucyjne prawo podmiotowe, co zostanie rozwinięte w dalszej części stanowiska Rady Ministrów. Jeżeli umowa powyższa nie wywołuje takich skutków jak wywłaszczenie, konsekwencje jej zawarcia nie mogą być porównywane z sytuacjami ustawowo zdefiniowanego wywłaszczenia oraz z sytuacjami objętymi unormowaniem przepisów ustaw, o których mowa w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W takim wypadku niemożliwe będzie uznanie, że Skarżący powołali adekwatne wzorce kontroli kwestionowanej regulacji.

Istotę wywłaszczenia, którego warunki określa art. 21 ust. 2 Konstytucji, w sposób wyjątkowo przejrzysty przedstawił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 września 2014 r. o sygn. akt SK 7/13 (OTK-A 2014/8/93), w którym podkreślił:

„Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki:

- wywłaszczenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną jedynie gdy w grę wchodzi cel publiczny, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych,

- wywłaszczenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe,

- wywłaszczenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym,

- wywłaszczenie następuje na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego,

- cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego narodu lub społeczności regionalnej, a wywłaszczenie następuje w interesie uwłaszczanego podmiotu publicznego (bezpośrednio) oraz w interesie całego narodu lub społeczności regionalnej (pośrednio),

- wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe”.

W sprawie będącej przedmiotem rozpatrywanej skargi konstytucyjnej nie zachodzą przesłanki, które łącznie wypełniają kryterium wywłaszczenia przedstawione w wyżej powołanym wyroku z dnia 23 września 2014 r., z uwagi na następujące okoliczności.

1. Jak wynika z akt niniejszej sprawy nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa nastąpiło w drodze dobrowolnie zawartej umowy cywilnoprawnej w formie aktu notarialnego, a nie decyzji administracyjnej, co nie wypełnia przesłanki, że wywłaszczenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym.
2. W niniejszej sprawie strony złożyły oświadczenie woli zawarcia umowy cywilnoprawnej. Zbywca wyraził zatem wolę wyzbycia się (sprzedaży) nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Tymczasem immanentną cechą wywłaszczenia jest, że jest ono dokonywane na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela prywatnego.
3. W umowie nabycia nieruchomości strony określiły cenę, co może powodować (w przypadku gdyby cena nabycia odbiegała od rynkowej wartości nieruchomości) niespełnienie przesłanki, iż wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe.

Reasumując należy uznać, że pomimo, iż w ustalonym orzecznictwie Trybunał przyjmuje, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości stanowi „oczywistą konsekwencję” art. 21 ust. 2 Konstytucji (przykładowo por. wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01), to w sprawie Skarżących nie doszło do wywłaszczenia nieruchomości, a tym samym nie mogło dojść do naruszenia zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Wskazania również wymaga, że Skarżący nie wywiedli z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji przysługujących im praw podmiotowych, co stanowi o skuteczności wniesionej skargi konstytucyjnej. Działanie takie jest obowiązkiem Skarżących, a brak powstały wskutek jego niewypełnienia nie może zostać uzupełniony przez Trybunał (por. powołane wyżej postanowienie TK z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 30/11).

Co więcej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, nie można wywieść z przepisów Konstytucji bezwzględnego obowiązku zwrotu każdej wywłaszczonej nieruchomości. Zdaniem Trybunału, choć art. 21 ust. 2 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, to „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. (...) 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 TK z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. akt SK 43/07; ZU OTK nr 10A/2008, poz. 175).

Wobec powyższego uznać należy, że tym bardziej nie można wywieść z konstytucyjnych zasad obowiązku zwrotu nieruchomości dobrowolnie sprzedanej podmiotom publicznym – jak w sprawie Skarżących.

Analizie należy poddać również argumentację Skarżących odnoszącą się do art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowiącego, że *Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej*. Prawo własności w ujęciu konstytucyjnym stanowi prawo podmiotowe, przysługujące osobom fizycznym i prawnym oraz obejmuje swoim zakresem również swobodne prawo do dysponowania mieniem, w tym prawo do jego swobodnej sprzedaży. Z okoliczności faktycznych sprawy jasno wynika, że nieruchomość, której zwrotu w postępowaniu administracyjnym domagali się Skarżący, została bez przymusu sprzedana Skarbowi Państwa, a sprzedająca otrzymała w zamian uzgodnioną kwotę tytułem ceny. Z tego względu nie można w przedmiotowej sprawie mówić o jakimkolwiek naruszeniu ochrony prawa własności. Co więcej, nie sposób doszukać się w uzasadnieniu skargi argumentów przemawiających za tym, że w przedmiotowej sprawie prawo własności Skarżących zostało faktycznie naruszone. Skarżący jedynie przywołują, że brak zwrotu dobrowolnie sprzedanej nieruchomości prawo to narusza, jednakże nie wskazują szczegółowo sposobu dokonania tego naruszenia. Tym samym należy uznać, że skarga w tym zakresie posiada brak formalny uniemożliwiający jej rozpoznanie.

Ponadto, odnosząc się do zarzutu Skarżących, jakoby w przedmiotowej sprawie miało miejsce pominięcie prawodawcze, zauważyć należy, że Skarżący w swoim piśmie procesowym z dnia 12 sierpnia 2015 r., na skutek wezwania do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, wyjaśnili, że niezgodność z normami konstytucyjnymi zarzucają art. 136 ust. 3 w związku z art. 114 oraz art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Analizując przedmiotową skargę konstytucyjną należy dojść do wniosku, że w ocenie Skarżących pominięcie prawodawcze polega na braku uregulowania przez ustawodawcę w ustanowionych przepisach, dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, sytuacji zwrotu nieruchomości osobom, które zawarły umowę cywilnoprawną w drodze rokowań określonych w art. 114 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wobec powyższego stwierdzić należy, że nie powinien zostać objęty zarzutem pominięcia art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż ten ostatni jest przepisem przejściowym. Ustawodawca uregulował w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce

nieruchomościami do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie nieobowiązujących już ustaw. Zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje bezpośrednio art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i to ten właśnie przepis powinien stanowić w sprawie przedmiot zaskarżenia. Przedmiotowe stanowisko znajduje również potwierdzenie w powołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13 (nb. 20-22).

Podkreślić również należy, że pominięcie prawodawcze może być badane przez Trybunał wyłącznie w sytuacji, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie z dnia 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób. Ponadto Trybunał w postanowieniu z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14 (OTK-A 2014/11/123) wskazał, że aby w ogóle mówić o zaistnieniu pominięcia prawodawczego „należy co najmniej ustalić występowanie:

- jakościowej tożsamości (a przynajmniej – daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej i (równocześnie),
- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżących (przy czym ze względu na specyfikę postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych, musi on wynikać z przepisów formułujących prawa lub wolności konstytucyjne, które zostały przez to pominięcie naruszone w odniesieniu do skarżących), a dodatkowo ewentualnie także
- przypadkowości (bezrefleksyjności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących (ta ostatnia okoliczność nie może jednak samoistnie przesądzać o dopuszczalności wydania wyroku).”

Z przedstawionej powyżej argumentacji, odnoszącej się do charakteru umowy cywilnoprawnej przenoszącej własność nieruchomości, zawartej w trybie art. 114 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wynika, że nie dość, że nie sposób wskazać na poziomie konstytucyjnym na normę, z której wynika nakaz uregulowania zwrotu nieruchomości dobrowolnie sprzedanych podmiotom publicznym, to dodatkowo nie sposób uznać, że pominięcie przez ustawodawcę w zaskarżonym art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami było przypadkowe czy bezrefleksyjne.


W obowiązującym porządku prawnym, zgodnie z dyspozycją art. 114 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego poprzedza się rokowaniami o nabycie w drodze umowy prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Rokowania przeprowadzane są między starostą, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, a właścicielem lub użytkownikiem

wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. W trakcie rokowań może być zaoferowana nieruchomość zamienna. Starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej przed wszczęciem postępowania wyznacza dwumiesięczny termin do zawarcia umowy. Po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy starosta może w drodze decyzji administracyjnej wywłaszczyć nieruchomość. Należy podkreślić, że literalne brzmienie przepisu art. 114 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i jego wykładnia celowościowa jednoznacznie wskazują, iż wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy. Tym samym należy uznać, że ustawodawca świadomie nie objął zakresem zastosowania art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomości zbytych w przedstawionym trybie, gdyż nie są one nieruchomościami wywłaszczonymi. Dodatkowo należy wskazać, że Skarżący nie przedstawili jakiegokolwiek argumentu na rzecz niezgodności zakwestionowanej normy prawnej z art. 2, art. 7 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1. W ocenie Rady Ministrów art. 2, art. 7 oraz art. 32 (powołany przez Skarżących w *petitum* skargi jako samodzielny wzorzec kontroli) Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjnej sprawowanej w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej, gdyż nie stanowią one samoistnego źródła wolności ani praw konstytucyjnych o charakterze podmiotowym. Ponadto Skarżący w uzasadnieniu skargi nie przedstawiają żadnych argumentów uzasadniających zastosowanie w przedmiotowej sprawie art. 2 oraz art. 7 Konstytucji, jako związkowych wzorców konstytucyjnych.

Wobec powyższego Rada Ministrów wnosi o umorzenie postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z upoważnienia

PREZES RĄDY MINISTRÓW

  
Robert Brochocki

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

Załączniki:

- odpisy stanowiska – 5 egz.

Sprawę prowadzi: Aleksandra Zdunek - Drabot