

Kielce, dn. 07-07-2015 r.

## Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Skarżący: A i D M , ul.

**reprezentowany przez:**

Katarzynę Siwiec – radcę prawnego, prowadzącą kancelarię pod adresem 25-025  
Kielce, ul. Jana Pawła II 13/19

Wpisaną na listę radców prawnych prowadzonych przez Okręgową Izbę Radców  
Prawnych w Kielcach pod numerem KL- K 845

### SKARGA KONSTYTUCYJNA

**dotycząca orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia      marca 2015 roku  
wydanego w sprawie    , doręczonego skarżącym  
w dniu 15 kwietnia 2015 roku**

W imieniu Skarżących, których pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej załączam, działając na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku oraz na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o stwierdzenie, że:

art. 136 w zw. z art 114, 115, 137, 140 i 216 ustawy z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2014 poz 518 ze zm) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 32, art. 21 ust. 2, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 7 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na podstawie art. 24 ust. 2 zd. drugiej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym strona skarżąca wnosi o orzeczenie zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem także w przypadku nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej.

## **I. Określenie przedmiotu skargi konstytucyjnej:**

1. Skarga konstytucyjna dotyczy orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia marca 2015 roku wydanego w sprawie , wydanego na podstawie Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2014 poz 518 ze zm.), konkretnie przepisu art. 136 w zw. z art 114, 115, 137, 140 i 216 tejże ustawy, które to orzeczenie naruszyło prawa i wolności konstytucyjne Skarżących niżej opisane,
2. Z wydaniem wskazanego wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Skarżący łączą naruszenie prawa do prawo do ochrony własności (art. 64 ust. 1, 2 Konstytucji RP) oraz naruszenia reguły, iż wywłaszczenie możliwe jest jedynie na cele publiczne (art. 21.2 Konstytucji RP), a ponadto prawa do równego traktowania (art. 32 Konstytucji RP) oraz zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

## **II. Określenie podstaw skargi konstytucyjnej**

1. Skarga dotyczy orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia marca 2015 roku wydanego w sprawie , doręczonego skarżącym wraz z uzasadnieniem w dniu 15 kwietnia 2015 roku. Wyrok ten jest ostateczny. Skarżącym w myśl ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przysługuje już żaden środek odwoławczy, albowiem postępowanie sądowo-administracyjne jest dwuinstancyjne, a orzeczenie to wydane zostało w wyniku skargi kasacyjnej wniesionej przez Wojewodę od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G z dnia kwietnia 2013 roku, sygn.akt
2. Wydany wyrok naruszył zasadę równości i praworządności wprowadzając zróżnicowanie osób domagających się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w zależności od sposobu w jakim doszło do przeniesienia na Skarb Państwa praw do tejże nieruchomości oraz

naruszył prawo do ochrony własności poprzez uniemożliwienie odzyskania nieruchomości, gdy stała się ona zbędna z uwagi na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nadto, wyrok pozostaje w sprzeczności z zasadą, iż wywłaszczenie jest możliwe jedynie na cel publiczny i konstytuuje stan, w którym mimo, że cel publiczny odpadł odmawia się skarżącemu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

3. Jak wynika z treści uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia marca 2015 roku wydanego w sprawie \_\_\_\_\_ podstawę prawną wydania niniejszego wyroku stanowiły przepisy art. 114, 115, 136, 137, 140 i 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które w ocenie sądu pozwalają różnicować sytuację prawną obywateli w zakresie wywłaszczenia nieruchomości i późniejszego żądania jej zwrotu od formy w jakiej nastąpiło wywłaszczenie oraz daty w jakiej to wywłaszczenie nastąpiło, czym naruszona została tak zasada równości, praworządności i sprawiedliwości społecznej w powiązaniu z zakazem wywłaszczania na jakiegokolwiek inne cele niż cele publiczne. Tym samym w niniejszej sprawie naruszony został art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej poprzez zignorowanie brzmienia przepisu art. 21.2 Ustawy Zasadniczej, a także inne prawa gwarantowane tym aktem, wskazane wyżej. Przyjęta w sprawie interpretacja przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi w efekcie do uregulowania stosunków społecznych w sposób niepełny, to jest z pominięciem określonej grupy adresatów. Celem wprowadzenia regulacji art. 136 do ustawy o gospodarce nieruchomościami jest objęcie tą regulacją wszystkich osób, które utraciły prawo własności w wyniku wywłaszczenia w związku z realizacją celów publicznych, zamiarem ustawodawcy hołdującemu zasadzie równości nie było dyskryminowanie tych obywateli, którzy zawarli umowę w ramach przewidzianych art. 114-115 ustawy o gospodarce nieruchomościami, negocjacji. Zważywszy na cel przepisu art. 136 ustawy sposób przeniesienia własności nieruchomości (decyzja administracyjna, umowa zawarta w ramach negocjacji) nie powinien mieć żadnego wpływu na możliwość żądania zwrotu nieruchomości, na obszarze której nie zrealizowano zamierzonego celu publicznego. Art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, że własność i prawa majątkowe, podlegają równej ochronie prawnej. Zasada ta jest pochodną ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Na gruncie tego przepisu różnicowanie równej ochrony praw majątkowych jest dopuszczalne wyłącznie, jeśli jest racjonalne i uzasadniają to inne zasady i wartości konstytucyjne. Wśród przepisów Konstytucji nie sposób doszukać się takiego zróżnicowania. Każda osoba pozbawiona własności na podstawie przepisów ustawy

o gospodarce nieruchomościami, niezależnie od trybu utraty własności, winna być traktowana tak samo.

## UZASADNIENIE

**Skarga konstytucyjna została oparta na następującym stanie faktycznym:**

D i A M jako spadkobiercy poprzedniej właścicieli wystąpili w dniu marca 2012 roku do Starosty z wnioskiem o zwrot nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr położonej w Z , która to nieruchomość została nabyta aktem notarialnym z dnia marca 1999 roku, Rep. nr Starosta decyzją z dnia maja 2012 roku umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe wskazując, iż do nabycia nieruchomości doszło w czasie obowiązywania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami podczas gdy art. 216 tejże ustawy stanowi enumeratywnie nabytych na podstawie jakich ustaw nieruchomości można żądać zwrotu. Przepis ten nie może natomiast podlegać jakiegokolwiek wykładni rozszerzającej. Od decyzji tej wywiedziono odwołanie do Wojewody , który to decyzją z dnia października 2012 roku (znak ) utrzymał w mocy decyzję Starosty (znak ) z dnia maja 2012 roku.

Od przedmiotowej decyzji wniesiono skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G , który wyrokiem z dnia kwietnia 2013 roku sygn.akt uchylił wymienione wyżej decyzje organów administracji. Bezspornie w sprawie ustalono, że wywłaszczona - z treści § 1 aktu notarialnego Rep. nr tj. ze wzmianki iż działająca w imieniu Skarbu Państwa S G , przedłożyła notariuszowi decyzję Burmistrza Miasta z dnia grudnia 1998r. Nr o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz oświadczyła że nabywana nieruchomość jest przeznaczona pod budowę – wynika jednoznacznie iż nabycie przedmiotowej nieruchomości zostało dokonane w ramach przewidzianych ustawą o gospodarce nieruchomościami rokowań, o których mowa w art. 114 ust 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i było częścią procedury wywłaszczeniowej. Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wywiódł Wojewoda W następnie Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia marca 2015 roku, sygn.akt uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę A i D M Podstawę tego rozstrzygnięcia stanowiła okoliczność, iż zdaniem Sądu z treści art. 136 ust 3 w zw. z art. 216 ustawy o gospodarce

nieruchomościami wynika jednoznaczny wniosek, iż nieruchomości nabyte celem realizacji celów publicznych na podstawie umów prowadzonych w formie rokowań, o jakich stanowi art. 114 ustawy, nie stanowi wyłączenia uprawniającego do wystąpienia z wnioskiem o zwrot nieruchomości. W tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny wyrokował w sposób sprzeczny z wnioskami leżącymi u podstaw orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 roku sygn. akt SK 9/08, zgodnie z którymi zawarcie umowy o dobrowolnym odstąpieniu nieruchomości, do którego dochodzi w wyniku wystąpienia organu o jej zawarcie jest również wyłączeniem sensu largo. Nadto w ramach dokonanej wykładni przyjął również pośrednio (poprzez podzielenia stanowiska organów administracyjnych), iż brak podstaw do przyjęcia, iż zapisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą być stosowane do „wyłączeń” dokonanych po dniu wejścia w życie obowiązującej obecnie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

### **Wykazanie naruszenia praw i wolności obywatelskich**

Zgodnie z art. 21 ust 2 Konstytucji RP wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, zaś w myśl art. 64 1 i 2 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Dodatkowo treść art. 32. 1 Konstytucji stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

W nauce prawa podnosi się, że Konstytucja nie tylko gwarantuje ochronę własności już istniejącej, ale także – w myśl art. 64 ust. 1 – prawo do własności, a więc do podejmowania przez podmioty tego prawa skutecznych działań nakierowanych na nabycie własności, takie działania podjęli w niniejszej sprawie Skarżący. Z cytowanego art. 31 ust 2 Konstytucji płynie wniosek, że skoro normodawca dopuścił wyłączenie „jedynie na cele publiczne” to w sytuacji gdy dojdzie do niezrealizowania celu publicznego na danej nieruchomości, wyłączenie utraci swoje oparcie konstytucyjne. To z kolei powoduje, że niemożliwa jest interpretacja aktów niższego rzędu, jakim jest ustawa o gospodarce nieruchomościami w sposób sprzeczny ze wskazaniami ustawodawcy wyrażonymi w Konstytucji. Konstytucyjna zasada zwrotu wyłączonej nieruchomości wynika z treści konstytucyjnej regulacji wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) w związku z konstytucyjną gwarancją własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Zasadę zwrotu wyłączonej nieruchomości art. 21 ust. 1 Konstytucji wyraża w sposób pozytywny, zaś art. 21 ust. 2 Konstytucji

w sposób negatywny - przez określenie dopuszczalnych i niedopuszczalnych ram ingerencji. Art. 21 ust. 2 Konstytucji dookreśla tym samym gwarancje ochrony własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji" (por uzasadnienie wyroku z 13 grudnia 2012 r. o sygn. P 12/11).

Niezaprzeczalnie adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, a równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne. Skoro zatem obywateli należy traktować równo to nie można faworyzować tych, co do których wywłaszczenie nastąpiło w oparciu o akty prawne wskazane w treści art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami z pominięciem tych obywateli, którzy prawo własności utracili w momencie wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rozróżnienie takie nie ma bowiem uzasadnionych podstaw prawnych. Przepis przejściowy nie może stanowić o istnieniu bądź nie istnieniu uprawnień obywateli wynikających z innych przepisów określonej ustawy.

W tym miejscu z ostrożności należy wskazać, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować (tak orzeczenie TK w sprawie o sygn. K 25/95).

Uprawnienia wywłaszczonych właścicieli do żądania zwrotu w wypadku, gdy nieruchomość stanie się zbędna na cel uzasadniający wywłaszczenie, podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej i nie można stosować wyjątku w zależności od daty wywłaszczenia, gdyż stoi to w jawnej sprzeczności z art. 2, 7 i 32 Konstytucji. Zgodnie z art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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. Przepis ten, zgodnie z art. 136 ust. 4 ustawy, stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy, co dotyczy formy wywłaszczenia nieruchomości. Jednakże zwrot nieruchomości Skarżącym na podstawie art. 136 ust. 4 w związku z ust. 3 ustawy nie był możliwy w świetle interpretacji organów administracji i sądów administracyjnych, gdyż art. 216 nie dotyczy wywłaszczeń istniejących po dniu wejścia w życie ustawy. Art. 216 ust 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami mówi bowiem wyraźnie, że przepisy rozdziału 6 działu III ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości

przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa. Art. 216 ustawy jest więc przepisem przejściowym i reguluje odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie nieobowiązującej już ustawy, a nie wyczerpująco określa zakres podmiotów, które mają prawo ubiegać się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Nie reguluje on w żadnym razie całościowo prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej. W żadnym razie art. 216 ustawy nie może wywoływać skutku w postaci możliwości stosowania instytucji zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jedynie do sytuacji zaprzeczonych mających miejsce przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, albowiem jest to niezgodne z przytoczonymi przepisami Konstytucji RP.

Brak możliwości ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, co miało miejsce na podstawie umowy cywilnoprawnej i pod rządami obecnie obowiązującej ustawy narusza zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa rekonstruowane z art. 2 Konstytucji oraz konstytucyjne gwarancje prawa własności (art. 21 i art. 64 Konstytucji) w związku z zasadą równości (art. 32 Konstytucji). Jak wynika pośrednio z uzasadnienia wyroku Trybunału wydanego w sprawie o sygn. P 5/99 użyty w treści art. 21 ust. 2 konstytucji zwrot «jedynie wówczas», jak i samo umiejscowienie przepisu dotyczącego wywłaszczenia w bezpośrednim następstwie proklamacji konstytucyjnej zasady ochrony własności, powinno być traktowane jako podkreślenie przez ustawodawcę wyjątkowego i szczególnego charakteru tej instytucji.

W aspekcie zasady równego traktowania wyrażonej w art. 32 Konstytucji nie ma żadnych podstaw do odmiennego potraktowania osób, które zostały wywłaszczone w formie dobrowolnej umowy na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów prawa, a osób wywłaszczonych po wejściu w życie ustawy, zwłaszcza, że umowa cywilnoprawna zawierana jest w ramach negocjacji prowadzonych na kanwie art. 114 i 115 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi bowiem wyraźnie, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Istotą wyrażonej w powyższym przepisie zasady jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie tej samej kategorii (klasy), przynależnej do tej samej kategorii ze względu na to, że posiadają tę samą cechę istotną (relewantną). „Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (tak Trybunał w wyroku z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00).

Skarżący podkreślają, że brak jest podstaw do zróżnicowania w zasadzie identycznych sytuacji podmiotów ze względu na datę wywłaszczenia.

Poprzez wydanie orzeczenia Naczelnego Sadu Administracyjnego w niniejszej sprawie doszło zatem do naruszenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości i równego traktowania przez władze publiczne oraz określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasady równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych, a także art. 21 ust 2, który umożliwia skuteczne wywłaszczenie nieruchomości jedynie na cel publiczny. Konsekwencją zaś niezrealizowanego celu publicznego musi być zawsze zwrot wywłaszczonej nieruchomości – na żądanie uprawnionego podmiotu, przy czym ów zwrot winien być możliwy dla wszystkich obywateli na równych prawach, z uwzględnieniem zasad sprawiedliwości społecznej.

Mając powyższe na uwadze skargę niniejszą należy uznać za uzasadnioną.



**Załączniki:**

- 4 odpisy orzeczenia NSA i WSA w G
  - 4 odpisy niniejszej skargi,
  - pełnomocnictwo wraz z opłatą skarbową.
- depozyt administracyjny*