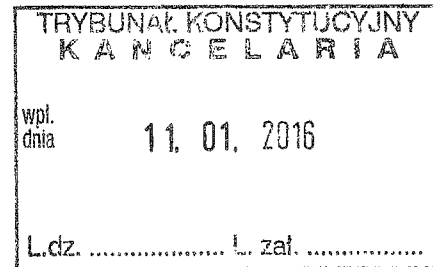




IV.7003.94.2015.MC

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa



sygn. SK 39/15

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma z 8 grudnia 2015 r., którym Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania ze skargi konstytucyjnej pp. A i D M, przedstawiam następujące stanowisko Rzecznika:

art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 782, ze zm.) – w zakresie, w jakim uniemożliwia poprzedniemu właścicielowi bądź jego następcom prawnym zwrot nieruchomości nabytej na cele publiczne w toku rokowań przedwywłaszczeniowych w trybie art. 114 ustawy, jeżeli nieruchomość ta okazała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

W skardze konstytucyjnej wniesionej 7 lipca 2015 r. i doprecyzowanej pismem procesowym z 12 sierpnia 2015 r. Skarżący domagają się stwierdzenia niekonstytucyjności normy wywodzonej z art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

nieruchomościami (t. jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 782, ze zm.; dalej jako u.g.n.), która nie przyznaje uprawnień do żądania zwrotu nieruchomości przejętej na cele publiczne uzasadniające wywłaszczenie w sytuacji, gdy do przejścia własności doszło nie na podstawie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 112 i nast. u.g.n., ale na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej w toku obligatoryjnych negocjacji przedwywłaszczeniowych prowadzonych w trybie art. 114 u.g.n. Zdaniem Skarżących, jeżeli nieruchomość nabyta w takich okolicznościach stanie się zbędna na cele wywłaszczenia, to brak możliwości jej odzyskania przez poprzedniego właściciela (jego prawnych następców) pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności (art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP), legalnego wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji), równego traktowania obywateli (art. 32 ust. 1 Konstytucji), w związku z zasadą praworządności (art. 7) oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

W piśmie procesowym z 22 grudnia 2015 r. Prokurator Generalny co do zasady poparł zarzuty skargi, wyrażając – i obszernie uzasadniając – stanowisko, iż: „art. 136 ust. 3 [u.g.n.] w zakresie, w jakim nie przewiduje roszczenia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy o zwrot nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub gminę w drodze umowy cywilnoprawnej, zawartej w następstwie rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny, na który została nabyta, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W pozostałym zakresie Prokurator wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrażone w *petitum*, w zasadniczej mierze zbliżone jest więc do stanowisk pozostałych uczestników postępowania.

I. stan faktyczny sprawy

Skarżący są spadkobiercami poprzedniej właścicielki nieruchomości, która umową z marca 1999 r., a zatem zawartą już pod rządami ustawy z 1997 r. sprzedała tę nieruchomość Skarbowi Państwa. Działka ta, decyzją z grudnia 1998 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, została już wcześniej przeznaczona pod budowę – a zatem niewątpliwie na cel publiczny, który mógł uzasadniać wszczęcie procedury wywłaszczeniowej. Cel ten nie został jednak zrealizowany, w związku z czym marca 2012 r. następcy prawni poprzedniej właścicielki wystąpili do starosty z wnioskiem o zwrot tej nieruchomości, jako niewykorzystanej, a zatem zbędnej na cele publiczne. Postępowanie to zostało jednak umorzone (decyzja Starosty z maja 2012 r., utrzymana w mocy decyzją

Wojewody z października 2012 r.) ze względu na brak materialnoprawnej podstawy prowadzenia postępowania o zwrot – zdaniem organów sytuacja prawna Skarżących nie jest uregulowana ani w art. 136 ust. 3 u.g.n., ani też w art. 216 tej ustawy.

Mimo że Wojewódzki Sąd Administracyjny w G wyrokiem z kwietnia 2013 r. (sygn.) uchylił obie decyzje, w oparciu o wykładnię prokonstytucyjną, rozszerzającą literalne brzmienie zaskarżonych przepisów, to jednak ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z marca 2015 r. (sygn.

) wyrok ten uchylił i skargę oddalił. Ponieważ uzasadnienie wyroku NSA koncentruje się niemal wyłącznie wokół teoretycznych aspektów dopuszczalności odejścia od wykładni językowej, Sąd ten nie odniósł się do rozbudowanej argumentacji konstytucyjnej i celowościowej uzasadnienia orzeczenia pierwszoinstancyjnego. Poza prawną oceną NSA pozostały m.in. tezy, iż instytucja zwrotu wywłaszczonej nieruchomości pełni nie tylko funkcję restytucyjną, umożliwiając odzyskanie własności, ale także – kluczową z punktu widzenia warunku „niezbędności na cele publiczne” z art. 21 ust. 2 Konstytucji – funkcję prewencyjną. Nakłada bowiem „na właściwe organy obowiązek rozważenia zasadności nabycia takiej nieruchomości oraz obowiązek realizacji celu publicznego w określonym czasie”. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, prokonstytucyjna wykładnia art. 136 ust. 3 u.g.n. wymaga zatem rozszerzenia ustawowych podstaw zwrotu także i na przypadki „wywłaszczenia” dokonanego umową cywilnoprawną – tym bardziej, że w systemie prawnym przewidziano roszczenie o zwrot nieruchomości sprzedanych w drodze czynności prawnej (choć tylko wówczas, gdy nastąpiło to przed 1 stycznia 1998 r., tj. przed wejściem w życie u.g.n. – por. art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy). Sąd ten zwrócił też uwagę, że zaaprobowanie literalnej wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. prowadziłoby do tego, że „w zakresie, w jakim u.g.n. milczy w sprawie zwrotu nieruchomości nabytych na potrzeby celów publicznych, na których cele te nie zostały jednakże zrealizowane, działania organów już po uzyskaniu prawa do tych nieruchomości pozostają w zasadzie poza jakimkolwiek nadzorem, a późniejsza rezygnacja z wykonania pierwotnego zamierzenia oraz zbycie nieruchomości na rzecz podmiotu trzeciego (...) stanowi wyraz dyskrecjonalnej władzy podmiotu publicznego.” Wszystkie te argumenty, zdaniem Rzecznika, zasługują na rozważenie w niniejszej sprawie.

II. przedmiot zaskarżenia

(1) W pierwotnym brzmieniu skarga zarzuca niezgodność art. 136 w zw. z art. 114, 115, 137, 140 i 216 u.g.n. z art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 32, art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 7 i art. 2 Konstytucji.

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

„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.”

Z kolei zgodnie z art. 216 ustawy:

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 wywłaszczania 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.)”.

W piśmie procesowym z 12 sierpnia 2015 r. Skarżący zarzucają jednakże już tylko „niezgodność z Konstytucją art. 136 ust. 3 [u.g.n.] 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 zw. z art. 216 tej ustawy (...), który wyraźnie zezwala na stosowanie art. 136 ust. 3 [u.g.n.] 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”.

O ile przytoczone ujęcie przedmiotu kontroli konstytucyjnej nie wydaje się klarowne, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich intencją Skarżących jest zakwestionowanie braku ustawowej podstawy do zwrotu nieruchomości nabytej na cele publiczne w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej pod rządami ustawy z 1997 r., jeżeli nieruchomość ta okaże się zbędna dla realizacji tychże celów.

(2) Zdaniem Rzecznika, tak skonstruowany zarzut może stać się przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, jako zarzut tzw. pominięcia prawodawczego, które „polega na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej” (z uzasadnienia wyroku TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jest on władny kontrolować konstytucyjność takiego rozwiązania: „pominięcie prawodawcze występuje, gdy ustawodawca uregulował pewną kwestię, lecz uczynił to w sposób niepełny. Wówczas przedmiotem zaskarżenia może być to, co ustawodawca pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować (...). Chodzi tu zatem o sytuację, w której integralną, funkcjonalną częścią treści jakiejś normy powinien być pewien element, którego brakuje, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia” (tak m.in. uzasadnienie wyroku TK wydanego w pełnym składzie z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, przywołujące m.in.: wyrok TK z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02 i tam cytowane orzecznictwo; podobnie: postanowienie TK z 14 maja 2009 r., sygn. Ts 189/08).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, taki właśnie przypadek zachodzi w niniejszej sprawie. Nie chodzi tu więc o tzw. zaniechanie ustawodawcze, które polega na całkowitym „braku uregulowania przez ustawodawcę oznaczonej materii, nawet jeśli obowiązek jej uregulowania wynika z przepisów rangi konstytucyjnej” (tak m.in. wyrok TK w sprawie K 32/09, ale też: wyrok TK z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00; wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08). Rola Trybunału „w żadnym wypadku nie może bowiem prowadzić do »uzupełniania« obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną

funkcję Trybunału Konstytucyjnego jako »negatywnego ustawodawcy« i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251)” (z uzasadnienia wyroku TK z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13). W niniejszej sprawie ustawodawca ewidentnie uregulował jednak zarówno samą instytucję zwrotu nieruchomości przejętych (i to w różnych trybach, w różnym czasie, i na podstawie różnych tytułów prawnych) na cele publiczne, jak i – stosunkowo szczegółowo – aspekty proceduralne postępowania organów władzy publicznej w tego rodzaju sprawach. Fakt, iż – w przeciwieństwie chociażby do unormowania z art. 216 ust. 2 pkt. 3 u.g.n. – nie przyznał roszczenia o zwrot nieruchomości sprzedawanych na cele publiczne po 1 stycznia 1998 r., w żaden sposób nie może być traktowany jako celowe, świadome pozostawienie określonej materii poza zakresem regulacji ustawowej. Przeciwnie, właśnie zestawienie chociażby obu tych regulacji tym bardziej uzasadnia stwierdzenie, że w zaskarżonym przepisie brakuje owego „integralnego, funkcjonalnego elementu”, którego „istnienia – z uwagi na jego podobieństwo do istniejących unormowań – należałoby oczekiwać”.

Dopuszczenie merytorycznej oceny pominięcia ustawodawczego w postaci nieobjęcia określonych przypadków przejęć nieruchomości na cele publiczne żądaniem zwrotu jest też o tyle uzasadnione, że Trybunał Konstytucyjny zabieg taki stosował już niejednokrotnie, przy ocenie poszczególnych „pominięć” w treści kilkakrotnie już skarżonego art. 216 u.g.n. (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01; wyrok z 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07; wyrok z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08 czy ostatni wyrok z 23 września 2014 r. w sprawie o sygn. SK 7/13, dotyczący już art. 136 ust. 3 u.g.n.). Rozszerzanie ustawowego katalogu prawnych podstaw zwrotu następowało zaś w wyniku wykonania przez ustawodawcę kolejnych wyroków Trybunału, w których orzeczono o zakresowej niekonstytucyjności szczegółowo określonego pominięcia legislacyjnego.

(3) W niektórych wypadkach pominięcia legislacyjnego niekiedy trudno jest uzasadnić, w której jednostce redakcyjnej „pominięta” regulacja winna się znaleźć – co rzutuje na adekwatność doboru przedmiotu zaskarżenia. Autor skargi kasacyjnej może zostać dodatkowo wprowadzony w błąd uzasadnieniem orzeczenia rozstrzygającego ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach, o ile przywołuje ono – jak chociażby w niniejszej sprawie – różne alternatywne podstawy rozstrzygnięcia. Także i ta trudność została w orzecznictwie konstytucyjnym dostrzeżona: wprowadzie „specyfika zarzutów odnoszących się do pominięcia prawodawczego polega między innymi na obowiązku dokładnego określenia przez skarżącego przepisu, którego treść - jako zbyt wąska - budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, [to jednak] spełnienie tego wymogu może niekiedy powodować trudności, gdyż wymaga ono od skarżącego wiedzy co do zasad tworzenia prawa i reguł ujmowania przedmiotu regulacji w akcie prawnym. (...) [Wymóg ten] musi być rozumiany z uwzględnieniem ograniczonych możliwości skarżącego co do jednoznacznego wskazania przepisu o zbyt wąskim zakresie regulacji, w szczególności gdy

materia objęta skargą konstytucyjną podlegała licznym nowelizacjom utrudniającym identyfikację przepisu dotkniętego pominięciem prawodawczym.” I dalej, „wskazanie jednostki redakcyjnej o zbyt wąskim zakresie unormowania nie ma przesądzającego charakteru, gdyż - co do zasady - z punktu widzenia techniki prawodawczej »pominięta« materia nie musi zostać wpisana do konkretnej jednostki redakcyjnej danego przepisu”. Nie jest też „rolą Trybunału decydowanie co do wprowadzenia brakującej materii w konkretny ustęp, punkt czy tiret, gdyż jest to zadaniem prawodawcy” (cytaty z uzasadnienia wyroku TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11; podobnie też TK m.in. w uzasadnieniu wyroku z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, postawiony przez Skarżących zarzut niekonstytucyjności należy skierować przeciwko normie wyrażonej w art. 136 ust. 3 u.g.n. Podobnie jak Prokurator Generalny, także i Rzecznik wyraża pogląd, iż to właśnie ten przepis stanowi ustawową podstawę do żądania zwrotu nieruchomości zbędnej na cele wyłączenia, jeżeli do przejścia własności prywatnej doszło pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami, niezależnie od podstawy takiego przejęcia (nb. analogiczny pogląd prawny wyraził Trybunał w wyroku z 23 września 2014 r. w sprawie o sygn. SK 7/13; w postępowaniu tym, podobnie jak w niniejszej sprawie, zarzut pominięcia skierowano zarówno do art. 136, jak i art. 216 u.g.n.).

Funkcjonowanie w systemie prawnym dwóch różnych przepisów stanowiących alternatywne podstawy żądania zwrotu – art. 136 ust. 3 i art. 216 u.g.n. – wynika stąd, że pierwszy z nich reguluje wyłącznie zwrot nieruchomości wyłączonej na podstawie decyzji administracyjnej, w tym m.in. na podstawie przepisów u.g.n. Drugi zaś – odsyłający jedynie do „odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy”, a zatem właśnie przepisów o zwrocie – odnosi się do wszelkich innych, enumeratywnie wyliczonych trybów uzyskania własności (*verba legis*: „nieruchomości przejęte lub nabyte”) funkcjonalnie zbliżonych do wyłączenia *sensu stricto*. Ponieważ zaś, w przeciwieństwie do ustaw historycznych, obowiązujące przepisy generalnie nie przewidują innych trybów wyłączenia, wszystkie owe inne tryby, normowane przepisami już uchylonymi, zostały łącznie objęte hipotezą art. 216 u.g.n., umiejscowionego w rozdziale 1 działu VII ustawy, a zatem w przepisach przejściowych. Z samego założenia art. 216 u.g.n. dotyczyć może zatem wyłącznie takich sytuacji, gdy nieruchomość została przejęta na cele publiczne przed 1 stycznia 1998 r.

W związku z powyższym, niezależnie od tego, że w sprawie Skarżących zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne odnosiły się również do treści art. 216 u.g.n., zdaniem Rzecznika, ostateczne orzeczenie o prawach Skarżących zapadło na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n. Ten właśnie przepis, a ściślej, niewłaściwie, tj. zbyt wąsko,

ukształtowany jego zakres zastosowania, jest właściwym przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie.

(4) Na koniec uwag formalnych wypada też podkreślić, że sposób, w jaki zostały zastosowane przepisy w sprawie Skarżących oraz ocena prawna wyrażona w prawomocnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z marca 2015 r. nie jest jednostkową wypowiedzią judykatury, ale wpisuje się w dobrze ugruntowaną i stabilną linię orzeczniczą. W jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych a wcześniej jeszcze Naczelnego Sądu Administracyjnego (przed reformą postępowania sądowoadministracyjnego) i Sądu Najwyższego, przepisy wyłączeniowe – w tym i także przepisy o zwrocie nieruchomości zbędnych na cele wyłączenia – od samego początku były wykładane w sposób ścisły, zgodny z ich literalnym brzmieniem. Jeżeli określona sytuacja prawna nie została wyraźnie uregulowana przez ustawodawcę w przepisach prawa pozytywnego, stosowanie analogii (jako konsekwencja zastosowania systemowych czy funkcjonalnych metod wykładni) było jednolicie traktowane jako zabieg niedopuszczalny (zob. m.in., z dawnego orzecznictwa sprzed wejścia w życie u.g.n.: uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – zasady prawnej z 20 lutego 1985 r., sygn. III AZP 8/84, opubl. OSNC 1985/10/145; uzasadnienie uchwały SN z 11 kwietnia 1985 r., sygn. III CZP 13/85, opubl. OSNC 1985/12/188; uchwała SN z 24 września 1992 r., sygn. III AZP 11/92, opubl. OSNC 1993/6/93; uchwała Sn z 24 września 1992 r., sygn. III AZP 12/92, LEX Nr 10910; z orzecznictwa nowszego, wśród wielu innych: wyrok WSA w Warszawie z 18 lipca 2007 r., sygn. I SA/Wa 651/07; wyrok WSA w Rzeszowie z 20 marca 2008 r., sygn. II SA/Rz 888/07; wyrok WSA w Krakowie z 5 maja 2008 r., sygn. II SA/Kr 188/08; wyrok WSA w Lublinie z 19 czerwca 2008 r., sygn. II SA/Lu 272/08; wyrok WSA w Krakowie z 27 marca 2009 r., sygn. II SA/Kr 732/08; wyrok WSA w Kielcach z 28 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Ke 662/09; wyrok WSA w Warszawie z 1 kwietnia 2010 r., sygn. I SA/Wa 2118/09; wyrok WSA w Poznaniu z 22 września 2010 r., sygn. IV SA/Po 495/10; wyrok NSA z 27 października 2010 r., sygn. I OSK 74/10).

W konsekwencji to dopiero kolejne wyroki Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności przywołane wyżej w punkcie (2), a za nimi – interwencje ustawodawcy pozytywnego – dopuszczały kolejne podstawy prawne żądania zwrotu nieruchomości zbędnych na cele publiczne, rozszerzając ich ustawowy katalog. W związku z powyższym, jako że sposób rozumienia zaskarżonej normy został w praktyce stosowania prawa ustalony, także i treść tej normy spełnia warunek „dostatecznego i jednoznacznego ukształtowania”, a zatem może stać się przedmiotem merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie.

III. *naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych (niezgodność z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP)*

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zaskarżonym zakresie, jest przede wszystkim sprzeczny z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw majątkowych, w szczególności z zasadą równej ochrony tych praw.

(1) Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Ustęp 2 tego artykułu stanowi zaś dalej, iż „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.” Z kolei art. 32 ust. 1 Konstytucji gwarantuje wszystkim równość wobec prawa oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Treść konstytucyjnych gwarancji dopełnia bogaty dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego.

W niniejszej sprawie Skarżący wskazali jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika – podobnie jak i Prokuratora Generalnego – jakkolwiek głównym wzorcem kontroli konstytucyjności wydaje się tu być przede wszystkim jej art. 64 ust. 2 (zob. niżej), zaskarżona norma może zostać skonfrontowana także i z art. 64 ust. 1 Konstytucji, jako podstawową normą gwarantującą wszystkim poszanowanie ich praw majątkowych. W niektórych orzeczeniach, nb. dotyczących właśnie niekonstytucyjności pominięcia przez ustawodawcę określonych podstaw zwrotu nieruchomości wywłaszczonych *sensu largo*, za adekwatny wzorzec kontroli uznano nie tylko art. 64 ust. 2, ale także i art. 64 ust. 1 Konstytucji (tak przede wszystkim wyrok TK z 19 maja 2011 r. w sprawie o sygn. SK 9/08). Warto też podkreślić, że prawodawca ukształtował żądanie zwrotu nieruchomości zbędnych na cele publiczne jako prawo bezspornie majątkowe – rozumiane jako żądanie przeniesienia własności nieruchomości (prawa użytkowania wieczystego) – a w świetle orzecznictwa sądów powszechnych, naruszenie tego uprawnienia może wyrządzać szkodę majątkową, której naprawienia można dochodzić w postępowaniu cywilnym (wśród wielu innych: wyrok SN z 10 sierpnia 2005 r., sygn. I CK 130/05, LEX Nr 369247; zob. także orzeczenia z poszczególnych linii orzecznich przytoczonych w uzasadnieniu cytowanej uchwały składu siedmiu sędziów SN o sygn. III CZP 107/14). Nie ulega więc żadnej wątpliwości, że prawo to powinno podlegać ochronie, także na podstawie „ogólnej” gwarancji z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Podstawowym wzorcem kontroli konstytucyjności zaskarżonej normy pozostaje jednak art. 64 ust. 2, wraz ze związkowo przywołanym art. 32 ust. 1 Konstytucji. Prawa majątkowe, w tym więc i roszczenie o zwrot nieruchomości przejętych na cele publiczne, nie tylko powinny podlegać ochronie prawnej, ale ochrona ta – o ile dotyczy praw o

tożsamej czy zbliżonej treści powinna być co do zasady ukształtowana na takim samym poziomie.

W świetle dotychczasowego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, wynikająca z art. 32 ust. 1 (i z art. 64 ust. 2) Konstytucji zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych. Wszystkie podmioty prawa (sytuacje) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się określoną cechą istotną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości (por. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98; z 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01; z 6 stycznia 2003 r., sygn. K 24/01; z 7 kwietnia 2003 r., sygn. P 7/02). Punktem wyjścia dla oceny danej regulacji pod kątem naruszenia zasady równości musi być zatem ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a zatem czy zachodzi ich podobieństwo (por. wyrok TK z 23 października 2001 r., sygn. K 22/01).

Zgodnie zaś z art. 64 ust. 2 Konstytucji, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ustawodawca ma zatem obowiązek takiego formułowania przepisów, aby tę równość ochrony zapewnić (por. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że zasada równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych jest prawną i logiczną konsekwencją zasady równości (por. wyrok TK z 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11).

„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” (tak TK w uzasadnieniu wyroku z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, podobnie: w wyroku z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05). Jednocześnie też zwraca się uwagę na „ściśle powiązania merytoryczne między art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym szczególną postać zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji” oraz na „genetyczny związek istniejący pomiędzy art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, [powodujący, że] uprawnione jest odpowiednie posiłkowanie się sposobem rozumienia przesłanki równości oraz metodyką jej oceny wypracowaną w orzecznictwie

Trybunału na tle tego ostatniego przepisu" (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03).

(2) Punktem wyjścia do wszelkich rozważań, czy ustawodawca nie naruszył konstytucyjnych gwarancji jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w tożsamej sytuacji prawnej pozostaje zatem ustalenie, czy obowiązujące przepisy regulują sytuację prawną podmiotów „podobnych” i na czym owo podobieństwo miałyby polegać. Konieczne jest więc wskazanie tzw. cech relewantnych.

Podobieństwo sytuacji prawnej Skarżących, i to widoczne już na pierwszy rzut oka, zachodzi przede wszystkim w stosunku do tych osób, które – podobnie jak poprzedniczka prawna Skarżących – sprzedały swoją nieruchomości na cele uzasadniające wywłaszczenie, w toku rokowań poprzedzających formalne wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Jeżeli do takiej transakcji doszło w okresie obowiązywania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t. jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm. – dalsza numeracja za ww. tekstem jednolitym; dalej jako u.g.g.), a zatem przed 1 stycznia 1998 r., poprzedni właściciel może żądać zwrotu takiej nieruchomości na zasadach ogólnych (odpowiednio stosowanych, o czym stanowi art. 216 ust. 2 pkt. 3 u.g.n., według brzmienia ustalonego ustawą nowelizującą z 28 listopada 2003 r., Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492). Jeżeli jednak nieruchomość zostanie sprzedana w identycznych okolicznościach, ale już po wejściu w życie u.g.n., uprawnienie do żądania zwrotu już nie przysługuje – co wynika właśnie z normy zakwestionowanej w niniejszym postępowaniu. Niewątpliwie zatem ustawodawca potraktował obie grupy podmiotów w odmienny sposób, przyznając określone prawo majątkowe jedynie osobom z pierwszej kategorii (objętej hipotezą art. 216 ust. 2 pkt. 3 u.g.n.) i odejmując je osobom, których sytuację prawną reguluje zaskarżony art. 136 ust. 3 u.g.n.

(3) Stwierdzenie odmiennego potraktowania podmiotów podobnych nie przesądza jednak automatycznie o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Zasada wynikająca z art. 32 ust. 1 (i z art. 64 ust. 2) Konstytucji nie ma bowiem charakteru bezwzględnego, co Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał. Przykładowo, w przywołanym wyżej wyroku z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, Trybunał stwierdził między innymi, iż: „nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentacji w sprawie relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne”.

Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów odznaczających się cechą wspólną jest więc sprzeczne z Konstytucją, nie wtedy, gdy traktuje się w sposób odmienny podmioty lub sytuacje podobne, ale wówczas, gdy różnice te nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego.

Zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli spełnione są następujące warunki:

- po pierwsze, odstępstwa 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 realizacji tego celu i treści (wymóg racjonalności, przydatności);
- po drugie, powinny być zrównoważone, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi być zbilansowana z interesami, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych (wymóg proporcjonalności);
- po trzecie wreszcie, muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej (zob. np. wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07; wyrok z 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07; wyrok z 23 października 2001 r., sygn. K 22/01; wyrok z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10; wyrok z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07; wyrok z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja z art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie, w jakim pomija żądanie zwrotu nieruchomości osobom w takiej sytuacji prawnej, w jakiej znaleźli się Skarżący, kryteriów powyższych nie spełnia.

Wątpliwości konstytucyjne pojawiają się już przy analizie pierwszego kryterium racjonalnego zróżnicowania, tj. przy ocenie, czy zaskarżona regulacja jest w stanie doprowadzić do zakładanych przez ustawodawcę celów; czy kryterium zróżnicowania, z założenia ocenne, zwłaszcza przy regulacji stosunków społeczno-ekonomicznych, mieści się w swobodzie regulacyjnej racjonalnie działającego prawodawcy.

Przede wszystkim, uzasadnienia zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli sprzedających swe nieruchomości w identycznych okolicznościach, ale przed lub po granicznej dacie 1 stycznia 1998 r., nie można upatrywać w odmienności uregulowań normatywnych ustawy z 1985 r. i ustawy z 1997 r. czy w różnicach ich aksjologicznych założeń. Przeciwnie, oba akty prawne – szczególnie zaś u.g.g. po gruntownych nowelizacjach z początku lat 90-tych XX w., dostosowujących ją do zasadniczych zmian ustrojowych, w tym rozbudowanych i poszerzonych konstytucyjnych gwarancji ochrony własności oraz przeobrażeń stosunków społeczno-gospodarczych – instytucję wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne oraz procedury ich odzyskiwania w razie zbędności na te cele regulowały niemal w identyczny sposób.

Ustawy te stanowiły wprost, że wywłaszczenie może nastąpić wyłącznie na cele publiczne, przy czym, w przeciwieństwie do aktów poprzednio obowiązujących, stosunkowo precyzyjnie określały, co należy pod tym pojęciem rozumieć (art. 46 ust. 2 u.g.g.; art. 112 ust. 1 oraz art. 6 u.g.n.). Jasno wyrażały podstawową zasadę, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy celów tych nie można zrealizować w inny sposób niż przez odebranie bądź ograniczenie własności prywatnej (wywłaszczenie jako środek *ultima ratio*), a w szczególności, gdy nieruchomość nie może zostać nabyta w drodze umowy (art. 46 ust. 1 oraz art. 49 ust. 1 u.g.g.; art. 112 ust. 3 u.g.n.). W związku z powyższym obligatoryjnym etapem regulowanym ustawą stały się rokowania przedwywłaszczeniowe (art. 46 ust. 3 u.g.g.; art. 114 ust. 1 u.g.n.), a formalne wszczęcie postępowania administracyjnego było dopuszczalne dopiero po bezskutecznym upływie ściśle określonego terminu na ich przeprowadzenie (art. 49 ust. 3 u.g.g.; art. 115 ust. 2 u.g.n.). Także i podstawowe aspekty instytucji wywłaszczenia były praktycznie tożsame: wywłaszczenie było możliwe wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa bądź gminy (jednostki samorządu terytorialnego) (art. 50 ust. 1 u.g.g.; art. 113 ust. 1 u.g.n.), a postępowanie administracyjne prowadził właściwy organ administracji publicznej o zbliżonych kompetencjach (art. 48 u.g.g.; art. 112 ust. 4 u.g.n.). Obie ustawy wskazywały obligatoryjną, dość szczegółowo uregulowaną, treść decyzji wywłaszczeniowej (art. 53 ust. 1 u.g.g.; art. 119 u.g.n.), urealniały wysokość przysługującego z tego tytułu odszkodowania (art. 56 i nast. u.g.g.; art. 128 i nast. u.g.n.) oraz wprowadzały gwarancje jego terminowej wypłaty (art. 55 u.g.g.; art. 132 i nast. u.g.n.).

Jeżeli zaś chodzi o gwarancje prawidłowości postępowania organu już po dokonany wywłaszczeniu, to zarówno ustawa z 1997 r., jak i jej poprzedniczka, kategorycznie formułowały zakaz przeznaczania nieruchomości wywłaszczonej na inne cele (art. 47 ust. 4 u.g.g.; art. 136 ust. 1 u.g.n.) oraz – co w niniejszej sprawie kluczowe – regulowały uprawnienie byłego właściciela do żądania zwrotu nieruchomości, która okazała się zbędna na cele publiczne uzasadniające jej wywłaszczenie. Prawo to, już od samego początku przemian ustrojowych, zostało ukształtowane nie tylko jako podmiotowe prawo obywatela, ale przede wszystkim – zyskało gwarancje na poziomie konstytucyjnym. Artykuł 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444, ze zm.) już wówczas stanowił, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej. Wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Był zatem zasadniczo zbieżny z aktualną regulacją art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Jeżeli zaś dopatrywać się pewnych odmienności w przepisach ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, to raczej zmierzają one w kierunku dalszego jeszcze wzmocnienia gwarancji ochrony

własności i ochrony praw podmiotów wywłaszczanych w ustawie obowiązującej obecnie – choć zmiany polegają raczej na doprecyzowaniu i uszczegółowieniu pewnych kwestii, dotychczas rozbieżnie interpretowanych. Zasadnicze unormowania pozostają bowiem, jak wskazano wyżej, właściwie identyczne. Tak np. ustawa z 1997 r. jeszcze ściślej definiuje cele publiczne (art. 6), znacznie rozbudowuje przepisy o wysokości odszkodowań (poświęcając temu cały rozdział 5 działu III ustawy), rozbudowuje obowiązki informacyjne organu w razie powzięcia zamiaru zaprzestania realizacji celu publicznego (art. 136 ust. 2), zaostrza sankcje za naruszenie zakazu przeznaczania wywłaszczonej nieruchomości na inne cele (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 września 2015 r., sygn. III CZP 107/14, nb. podjęta na wniosek Rzecznika), doprecyzowuje definicję „zbędności” na cele wywłaszczenia (art. 137 ust. 1) czy jeszcze bardziej szczegółowo reguluje rozliczenia finansowe w razie zwrotu (art. 139-141).

Reasumując, szczegółowe zestawienie rozwiązań przewidzianych w obu ustawach pozwala na stwierdzenie, że obie w zasadzie identycznie regulują sytuację prawną właściciela sprzedającego swoją nieruchomość na cele publiczne w toku rokowań przedwywłaszczeniowych, będących, co ponownie należy podkreślić, obligatoryjnym etapem warunkującym prawidłowość wszczęcia postępowania administracyjnego. Jediną istotną odmiennością pozostaje to, że jeżeli nieruchomość ta okaże się zbędna na cele wywłaszczenia, tylko ci, którzy sprzedali grunty przed 1 stycznia 1998 r. mogą je próbować odzyskać. Inni, którzy uczynili to samo pod rządami u.g.n. – i to mimo że to właśnie ta ustawa dodatkowo jeszcze wzmacnia ochronę podmiotów wywłaszczanych w stosunku do przepisów obowiązujących poprzednio – uprawnienia takiego nie mają.

W związku z powyższym należy przyjąć, że jedyną okolicznością, która miałaby uzasadniać odmienne potraktowanie obu tych grup podmiotów, pozostaje wyłącznie data zawarcia umowy sprzedaży, zatem z punktu widzenia istoty wywłaszczenia – przymusowego przejścia na cele publiczne, dla których realizacji dana nieruchomość jest niezbędną – okoliczność zupełnie przypadkowa. Tezę powyższą wzmacnia dodatkowo okoliczność, iż do czasu wejścia w życie cytowanej już wcześniej ustawy z 28 listopada 2003 r. nowelizującej u.g.n., tj. do dnia 22 września 2004 r., osoby sprzedające nieruchomości w toku rokowań poprzedzających wywłaszczenie nie mogły żądać jej zwrotu, niezależnie od tego, czy do sprzedaży doszło pod rządami u.g.n., czy wcześniejszej u.g.g. Zróżnicowanie sytuacji prawnej tych dwóch grup podmiotów wprowadziła dopiero powyższa ustawa nowelizująca. Ustawodawca nie wskazał jednak celów takiego działania i nie są znane założenia przyświecające tak daleko idącemu (i nie do końca spójnemu z pozostałymi regulacjami art. 216 u.g.n.) poszerzeniu katalogu podstaw żądania zwrotu. Żadnych wskazówek interpretacyjnych nie da się też wywieść z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej u.g.n. (druk Sejmu IV kadencji Nr 1421), gdyż nie ma tam praktycznie żadnego odniesienia się do tak istotnej zmiany art. 216 u.g.n.

W tym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich prezentuje pogląd w całości zbieżny ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, iż zakwestionowana regulacja – w szczególności od nowelizacji u.g.n. w 2004 r. – nie spełnia już pierwszego warunku testu uzasadnionego różnicowania, nie mając w istocie żadnej racjonalnie dającej się wyjaśnić przyczyny. Brak uzasadnionego, racjonalnego celu różnicowania uniemożliwia – i czyni bezcelowym – rozważanie dalszych przesłanek ww. testu: proporcjonalności *sensu stricto* czy powiązania z innymi konstytucyjnymi wartościami.

Z powyższych względów, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 136 ust. 3 u.g.n., w zaskarżonym zakresie, pozostaje w sprzeczności z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

IV. naruszenie konstytucyjnych gwarancji legalnego wywłaszczenia (niezgodność z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP)

Osobnym problemem, wymagającym szerszego odniesienia się, pozostaje kwestia adekwatności wzorca kontroli w postaci art. 21 ust. 2 Konstytucji – tj. czy umowa cywilnoprawna zawarta „w okolicznościach wywłaszczeniowego przymusu” (jakkolwiek rozumianego) stanowi „wywłaszczenie” w rozumieniu Konstytucji, a po drugie – jakiego rodzaju gwarancje powinny w takiej sytuacji przysługiwać poprzedniemu właścicielowi danej nieruchomości, przejętej w takim właśnie, „quasi-wywłaszczeniowym” trybie. Implikuje to bowiem dopuszczalność i zasadność analizy przepisów o zwrocie nieruchomości, które okazały się zbędne na cele publiczne, z punktu widzenia zgodności z gwarancjami wynikającymi z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W tym zakresie stanowiska Skarżących i Prokuratora Generalnego są rozbieżne. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaś, kwestia ta, ze względu na swoją społeczną wagę, wymaga szczególnie wnikliwego rozważenia przez Trybunał Konstytucyjny. Jak do tej pory zagadnienie, czy tego typu przejęcia nieruchomości powinny być traktowane jako wywłaszczenie (z wszystkimi bądź niektórymi tylko konsekwencjami) nie zostało jednoznacznie przesądzone w przepisach prawa pozytywnego i budzi zasadnicze spory tak w doktrynie, jak i orzecznictwie – zarówno Sądu Najwyższego, jak i sądów administracyjnych – ale także i w wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności na tle wyroku z 23 września 2014 r. w sprawie SK 7/13.

Rzecznik podkreśla, że jakkolwiek stwierdzenie niezgodności zaskarżonej normy z konstytucyjnymi gwarancjami równej ochrony praw majątkowych samo w sobie uzasadniałoby brak konieczności orzekania także co do jej niezgodności ze – związkowo przywołanym – art. 21 ust. 2 Konstytucji (art. 104 ust. 1 pkt 3 *in principio* ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 1064, ze zm.), niemniej jednak, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w rozpoznawanej sprawie występuje „istotne

zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia Trybunału” (art. 104 ust. 1 pkt 3 *in fine* powyższej ustawy), a polegające na ustaleniu zakresu pojęciowego „wywłaszczenia” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji.

(1) Próbę uporządkowania poglądów Trybunału Konstytucyjnego na konstytucyjną koncepcję wywłaszczenia podjął skład orzekający w sprawie SK 7/13 (w wyroku tym uznano nieadekwatność art. 21 ust. 2 Konstytucji do oceny regulacji odmawiającej zwrotu nieruchomości przejętej pod drogę publiczną w trybie art. 98 u.g.n.). Przedstawiono tam ewolucję orzecznictwa konstytucyjnego oraz podjęto wysiłek usystematyzowania elementów konstrukcyjnych tego pojęcia. Podkreślono więc przede wszystkim konieczność jego szerokiego rozumienia, jako „wszelkiego pozbawienia własności, bez względu na formę”, a więc nie tylko równoznacznego z odjęciem własności na podstawie decyzji administracyjnej. Oczywisty jest zatem także i nakaz wychodzenia poza ramy wyznaczone konstrukcjami ukształtowanymi na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Koresponduje to ze stale formułowanym w orzecznictwie obowiązkiem autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych, a nie – zawężającym definiowaniem ich zakresu poprzez uregulowania z ustaw zwykłych (orzeczenie TK z 8 maja 1990 r., sygn. K 1/90; wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, ale też np. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98 czy wyrok z 24 października 2001 r., sygn. 22/01).

W sprawie SK 7/13 większą wagę Trybunał zdawał się jednak przykładac do tej grupy orzeczeń, w których próbowano delimitować pojęcie wywłaszczenia, np. wykluczając z niego przymusowe przejście własności na gruncie prawa „czysto” prywatnego (wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01; wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02). W tym ostatnim wyroku sformułowano także wymóg użycia przez wywłaszczyciela formy decyzji administracyjnej – a to m.in. w celu odróżnienia wywłaszczenia od konstytucyjnie niedopuszczalnych nacjonalizacji. Myśl tę rozwinięto dalej w uzasadnieniu wyroku TK z 9 grudnia 2008 r. (sygn. K 61/07), gdzie uznano, że o wywłaszczeniu można mówić, gdy w toku ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego dochodzi do wydania aktu indywidualnego i skonkretyzowanego przedmiotowo i podmiotowo.

Przytoczenie powyższych wypowiedzi skłoniło skład orzekający w sprawie SK 7/13 do postawienia daleko idącej tezy, we wcześniejszym orzecznictwie nieformułowanej, iż „konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki:

- (a) 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;
- (b) wywłaszczenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe;

- (c) wywłaszczenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym;
- (d) wywłaszczenie następuje na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego;
- (e) 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);
- (f) wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe.”

Przedstawiona wyżej koncepcja wydaje się jednak odbiegać od stanowisk wyrażonych w przytoczonych wyżej orzeczeniach. Wymóg jednoczesnego spełnienia wszystkich powyższych warunków zdaje się stanowić raczej odosobnioną wypowiedź w dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunału, prowadząc do daleko idącego zawężenia konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, a co za tym idzie – do pozbawienia obywateli gwarancji ochronnych wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Trzeba też wyraźnie podkreślić, że przy niektórych trybach przejęć własności na cele publiczne warunki chociażby z punktu (c) czy (f) nie zawsze przecież występują, co nie przeszkadza uznawać określonych instytucji za postaci wywłaszczenia, a do oceny konstytucyjności konstruujących je rozwiązań stosować wzorzec kontroli z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W szczególności chociażby w kilku orzeczeniach – nie przywołanych w uzasadnieniu powyższego wyroku – a dotyczących art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.), TK oceniał zgodność poszczególnych jednostek redakcyjnych tego przepisu właśnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, wydając orzeczenia merytoryczne o zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami legalności wywłaszczenia – mimo że do przejęcia własności na tej podstawie dochodziło *ex lege* (decyzja administracyjna miała charakter następczy, deklaratoryjny), a wypłata odszkodowania następowała w czasie późniejszym bądź wcale (zob. wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99; wyrok z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02 czy wyrok z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09). Podobnie na gruncie tzw. spec-ustaw, odnoszących się do kluczowych inwestycji infrastrukturalnych, wypłata odszkodowania jest oderwana od przejęcia własności (niekiedy znacznie odsunięta w czasie, nawet o wiele lat) i orzeka się o nim w odrębnym postępowaniu (zob. też regulację z art. 129 ust. 5 pkt. 3 u.g.n.). Przejście własności następuje zaś z mocy ustawy z chwilą uprawomocnienia decyzji zintegrowanej (m.in. wytyczającej linię podziału nieruchomości). Trudno jednak na tej podstawie kwestionować wywłaszczeniowy charakter owych decyzji,

który wydaje się oczywisty (nb. w wyroku z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10 Trybunał oceniał merytorycznie m.in. zgodność § 36 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września z 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, który to przepis odnosi się do wycen nieruchomości przejmowanych pod drogi, m.in. w trybie tzw. specustawy drogowej z 10 kwietnia 2003 r. czy w trybie z art. 98 u.g.n., właśnie z konstytucyjnymi gwarancjami słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, czyli z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Także wymóg w postaci odjęcia własności akurat w postępowaniu administracyjnym nie wydaje się immanentnie związany z istotą konstytucyjnego ujęcia wywłaszczenia – wykup tzw. resztówek (art. 113 ust. 3 u.g.n.) odbywa się umową cywilnoprawną (której zawarcie może w ostateczności nakazać sąd cywilny), niemniej jednak ich zwrot następuje w postępowaniu administracyjnym o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (art. 136 ust. 4 u.g.n.).

Wydaje się więc, że o ile kryteria z punktów (a)-(f) powyżej trafnie opisują ustawową konstrukcję wywłaszczenia, to jednak ujęcie konstytucyjne powinno być znacznie szersze, pozwalające objąć większą grupę przypadków. Uzasadniona wydaje się też teza, iż sformułowane przez Trybunał kryteria w rzeczywistości mają różny charakter. Niektóre z nich z pewnością są cechami konstytutywnymi wywłaszczenia (kryterium z punktu (d)), inne jednak należy uznać za konstytucyjne warunki dopuszczalności (legalności) wywłaszczenia. Do tych ostatnich należy chociażby wymóg istnienia *in casu* celu publicznego (lit. (e)), o czym wyraźnie przypomniał Trybunał w uzasadnieniu wyroku wydanego w pełnym składzie, z 12 kwietnia 2000 r. w sprawie o sygn. K 8/98 (nb. wyroku przywołanego w uzasadnieniu orzeczenia SK 7/13 na poparcie sformułowanych tam tez).

(2) Tym bardziej na uwagę zasługują argumenty przedstawione w zdaniu odrębnym sędziego TK Piotra Tulei, wskazującego na kluczowe zastrzeżenia przeciwko przyjmowaniu takiej koncepcji wywłaszczenia.

Po pierwsze, dochodzi tu do niedopuszczalnego zawężenia konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, interpretowanego poprzez przepisy ustawy zwykłej.

Po drugie, należy zwrócić uwagę na określoną sekwencję zdarzeń stwarzających wobec właściciela prywatnej nieruchomości swoisty przymus wywłaszczeniowy, zapoczątkowany uchwaleniem planu miejscowego nakładającego na nieruchomości uciążliwy cel publiczny.

W tym kontekście – realnie grożącego wywłaszczenia – tezę o pełnej dobrowolności działań właściciela i jego całkowicie wolnej inicjatywie należy uznać za dyskusyjną.

Po czwarte, upowszechnienie tak restrykcyjnego poglądu Trybunału otwiera ustawodawcy furtkę umożliwiającą łatwe stwarzanie procedur „quasi-wywłaszczeniowych”, w których prywatny właściciel będzie *de facto* zmuszony do oddania swojej własności na

cele publiczne, ale bez ochrony wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Po piąte, stanowisko Trybunału może prowadzić do zniweczenia gwarancyjnej funkcji art. 21 ust. 2 Konstytucji, którego istotnym celem jest – poprzez przyznanie obywatelowi konstytucyjnego prawa do żądania zwrotu nieruchomości zbędnych na cele publiczne – zapobieganie pozornym czy pochopnym wywłaszczeniom, a więc takim, które dokonywane są bez rzeczywistej potrzeby czy pomimo braku celu uzasadniającego odjęcie własności prywatnej.

Po szóste, przy takim ujęciu wywłaszczenia traci na znaczeniu koncepcja rozwinięta w uzasadnieniu wyroku TK z 13 grudnia 2012 r. (sygn. P 12/11), iż sens i funkcje art. 21 ust. 2 Konstytucji nie wyczerpują się z momentem dokonania wywłaszczenia. Przeciwnie, przepis ten jest nadal podstawą kontroli zachowania wywłaszczyciela (ściślej, przepisów regulujących dopuszczalne działania publicznego właściciela względem przejętej własności prywatnej) aż do momentu faktycznego zrealizowania zamierzonego celu. Z tego właśnie aspektu wynika konstytucyjne umocowanie prawa do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości – w przeciwnym razie wymóg, by do wywłaszczenia dochodziło jedynie w ostateczności, gdy jest to niezbędne dla celu publicznego, którego nie da się zrealizować w inny sposób, pozostałby tylko pustym postulatem, bez żadnej realnej treści. Podmiot publiczny, dokonawszy wywłaszczenia, mógłby bez żadnych konsekwencji zaniechać realizacji deklarowanego wcześniej celu publicznego, a przejętą nieruchomość np. korzystniej sprzedać osobom trzecim. W ten sposób dochodziłoby więc do znacznego osłabienia tak akcentowanego w orzecznictwie konstytucyjnym „nierozzerwalnego związku pomiędzy określeniem celów publicznych w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy”.

(3) Celem tak obszernego przytoczenia powyższych argumentów było przede wszystkim wskazanie, że wyrok Trybunału w sprawie SK 7/13, wbrew swoim intencjom, nie wydaje się ostatecznie rozstrzygać kontrowersji wokół konstytucyjnego (a nie ustawowego) ujęcia wywłaszczenia, pozostawiając szereg kwestii poza swoim zakresem.

Jeżeli jednak nawet zaaprobować restrykcyjny pogląd na adekwatność art. 21 ust. 2 Konstytucji do oceny wywłaszczeń innych niż na podstawie decyzji administracyjnej z art. 112 i nast. u.g.n., wypada wskazać, że przy zbyciu nieruchomości w trybie art. 114 ust. 1 u.g.n., jak w sprawie Skarżących, spełnione są wymogi z przywołanych wyżej punktów (a) (niezbędność na cel publiczny, którego nie da się zrealizować w inny sposób), (e) (rzeczywiste dobro ogółu) i (f) (jednoczesna wypłata „odszkodowania”). Wątpliwości powstają jednak, czy sprzedaż w toku rokowań bezpośrednio poprzedzających wywłaszczenie następuje z inicjatywy podmiotu publicznego (b), w toku postępowania administracyjnego (c), a przede wszystkim – wbrew woli właściciela (d). Kluczowe znaczenie ma więc okoliczność, czy właściciel decyzję o przeniesieniu własności

podejmował z własnej woli, czy też został do tego zmuszony, a inicjatywa spoczywała po stronie podmiotu publicznego.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela zatem poglądu Prokuratora Generalnego, że do przyjęcia nieadekwatności wzorca kontroli z art. 21 ust. 2 Konstytucji wystarczy samo stwierdzenie, że do przejścia własności nieruchomości doszło na podstawie umowy cywilnoprawnej, co miałoby być równoznaczne nie tylko z nieprzeprowadzeniem postępowania administracyjnego o wywłaszczenie, ale również – z działaniem właściciela z własnej woli i brakiem wywłaszczeniowego przymusu (s. 20 pisma Prokuratora z 22 grudnia 2015 r.).

Nie przesądzając w tym miejscu adekwatności tego wzorca kontroli Rzecznik pragnie jedynie wskazać, że problem, czym jest „wywłaszczenie” na gruncie ustawy zasadniczej, jakie elementy konieczne instytucję tę konstruują, jakie musi być ich nagromadzenie, żeby już można było mówić o wywłaszczeniu (od którego momentu „zaczyna” się wywłaszczenie), bynajmniej nie jest tak prosty, jak by wynikało z uzasadnienia wyroku TK w sprawie SK 7/13. W rzeczywistości jest to jedno z bardziej skomplikowanych zagadnień, roztrząsanych w orzecznictwie praktycznie od lat 80-tych ubiegłego wieku i nadal prawidłowo nierozwiązanych.

Problem ten występował przede wszystkim na tle dopuszczalności stosowania instytucji zwrotu nieruchomości wywłaszczonych w sytuacji, gdy własność nieruchomości przejęto na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70, ze zm.). Równie bogatym orzecznictwem zaowocowała kwestia stosowania przepisów o zwrocie nieruchomości nabytych pod rządami u.g.g., zwłaszcza w okolicznościach analogicznych do sytuacji Skarżących. Niekończące się spory orzecznictwa i doktryny przecinały dopiero jednostkowe interwencje ustawodawcy (niekiedy po kolejnych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego) – niestety brak spójności rozwiązań i klarownego rozgraniczenia instytucji wywłaszczenia *sensu stricto* i *sensu largo*, lakoniczność przepisów o zwrocie sprawiają, że kwestia ta nadal pozostaje otwarta. Dlatego też tak ważne byłoby poznanie w tej sprawie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego.

(4) Zagadnienie to jest też źródłem licznych problemów interpretacyjnych przy wykładni przepisów, i to przede wszystkim właśnie o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, w tych wszystkich sytuacjach, gdy do odjęcia własności nie dochodzi w „czystym” postępowaniu administracyjnym, zakończonym indywidualną i konkretną decyzją wywłaszczeniową, ale w różnego rodzaju procedurach hybrydowych, zwłaszcza zaś przy zastosowaniu – zdawać by się mogło – bardziej „przyjaznej” dla właściciela czy „partnerskiej” formuły umowy cywilnoprawnej.

Problem z oceną, czy nabycie własności w takim właśnie „hybrydowym” trybie było równoznaczne z wywłaszczeniem, a przede wszystkim – czy powinno wówczas przysługiwać żądanie zwrotu, od zawsze budził w orzecznictwie sądowym i sądownoadministracyjnym zasadnicze kontrowersje. Mieszany charakter takiego trybu – funkcjonalnie zbliżonego do wywłaszczenia i zawierającego elementy publicznoprawne regulowane odpowiednią ustawą „nieruchomościową” ale realizowanego za pomocą instrumentu cywilnoprawnego – sprawiał, że, w zależności od tego, które elementy stanu faktycznego uznawano za kluczowe, sytuację taką traktowano bądź jako wywłaszczenie w rozumieniu ustawy, bądź jako zwykłą umowę cywilnoprawną, w całości poddaną reżimowi kodeksu cywilnego, na tle której spory rozstrzygał wyłącznie sąd powszechny.

Orzecznictwo podejmowało liczne próby rozwiązania powyższego problemu. Początkowo, jeszcze w okresie obowiązywania ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r., uznawano, że zawarcie umowy z art. 6 ustawy jest co prawda równoznaczne z wywłaszczeniem, jednakże sprawa o zwrot takiej nieruchomości – nabytej wszak w trybie cywilnoprawnym – podlega rozpoznaniu na drodze sądowej. Niemniej jednak rozpoznanie takiej sprawy nie mogło nastąpić bez uprzedniego wydania decyzji administracyjnej, o charakterze prejudycjalnym, która potwierdzałaby niewykorzystanie nieruchomości na cel publiczny, a zatem jej zbędność dla celów, na które została nabyta (a tym samym stwierdzałaby zarazem istnienie podstawy prawnej dla obowiązku przeniesienia własności i wydania wyroku na podstawie art. 64 k.c. (tak uchwała składu siedmiu sędziów SN – zasada prawna z 20 lutego 1985 r., sygn. III AZP 8/84, opubl. OSNC 1985/10/145). Sąd Najwyższy do przedstawionego problemu podchodził zatem od strony funkcjonalnej, uwypuklając przede wszystkim tożsamość praktycznych skutków obu trybów wywłaszczenia. Zarówno decyzja wywłaszczeniowa, jak i umowa z art. 6 ustawy w pełni realizują cel wywłaszczenia – wywołują bezpośredni skutek cywilnoprawny, prowadząc do przejścia własności na podmiot publiczny, co umożliwia realizację publicznych zadań. Co więcej, umowa „z punktu widzenia społecznych kosztów wywłaszczenia realizuje ten cel lepiej niż decyzja organu administracji”. SN podkreślał też, że do zawarcia takiej umowy dochodzi przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego (ewentualnie w jego trakcie), ustawa wskazuje, jaki podmiot może być nabywcą, a także to, w jakim terminie i w jakiej wysokości wypłacana jest cena nabycia – wszystko to sprawia, że do nabycia dochodzi „w trybie” cytowanego przepisu ustawy. Zaś „myśl, że do zawarcia umowy z art. 6 ustawy o wywłaszczeniu dochodzi pod wpływem zagrożenia, iż gdy właściciel nie odstąpi nieruchomości ubiegającemu się o jej wywłaszczenie, to zostaną podjęte, czy też już zostały podjęte, kroki zmierzające do przymusowego wywłaszczenia tej nieruchomości, wobec czego zbycie własności na podstawie tej umowy jest też swoistym wywłaszczeniem, stanowi potwierdzenie przyjętej wykładni.” Analogiczny pogląd o dualistycznym trybie odzyskiwania takiej nieruchomości – konieczności zarówno wystąpienia z pozwem

cywilnym, jak i uruchomienia procedury administracyjnej – wyraził SN w kolejnej uchwale z 11 kwietnia 1985 r. (sygn. III CZP 13/85, opubl. OSNC 1985/12/188).

Po wejściu w życie ustawy o gospodarce gruntami Sąd Najwyższy swoje podejście zmodyfikował, odwołując się do nieco inaczej ujętych w nowej ustawie kwestii proceduralnych. W uchwale z 19 września 1991 r. (sygn. III CZP 82/91, opubl. OSNC 1992/4/56) uznał wprawdzie – za uchwałą III AZP 8/84 – że nieruchomości kupiona w oparciu o art. 6 ustawy wywłaszczeniowej jest nieruchomością wywłączoną (z przyczyn wyżej podanych) i w związku z tym podlega zwrotowi na podstawie art. 69 u.g.g., ale w tych sprawach wyłącznie właściwy pozostaje organ administracyjny. W krytycznej glosie do tej uchwały (P. Przybysz, *Glosa do uchwały SN z dnia 19 września 1991 r., III CZP 82/91*), postulującej powrót do dwoistego trybu postępowania wynikającego z uchwały III AZP 8/84, akcentowane są wątki do tej pory obecne w dyskusjach na temat wywłaszczeniowego bądź niewywłaszczeniowego charakteru takiej umowy: czy istotny jest cel czynności prawnej (wywłaszczenie), czy raczej jej forma (umowa cywilnoprawna); czy fakt uregulowania w ustawie istotnych postanowień umowy (wysokość ceny, terminy płatności, wskazanie kontrahenta) sprawia, że taka umowa wychodzi z reżimu czysto cywilnoprawnego i staje się „umową sprzedaży nieruchomości zagrożonej wywłaszczeniem”; na ile istotny jest rzeczywisty „wpływ zagrożenia postępowaniem wywłaszczeniowym”, na czym owo zagrożenie polega i jakie są realne możliwości właściciela przeciwstawienia się wywłaszczeniu na zaproponowanych warunkach.

O ile traktowanie sprzedaży nieruchomości na podstawie art. 6 ustawy wywłaszczeniowej przyjęto traktować jako wywłaszczenie (co umożliwia prowadzenie postępowania administracyjnego o zwrot na podstawie art. 69 u.g.g.), o tyle orzecznictwo jednolicie odrzucało koncepcję wywłaszczeniowego charakteru cywilnoprawnej umowy nabycia nieruchomości w związku z możliwością realizacji celów publicznych, ale zawartej już pod rządami ustawy o gospodarce gruntami z 1985 r. W uchwale z 24 września 1992 r. (sygn. III AZP 11/92, opubl. OSNC 1993/6/93) Sąd Najwyższy, przeciwstawiając niektóre unormowania ustawy z 1958 r. i ustawy z 1985 r. (jak przede wszystkim różnice w określeniu wysokości ceny nabycia czy terminów jej zapłaty, różnice w szczegółowości ujęcia „celów publicznych”), uznał, że na tle art. 6 ustawy wywłaszczeniowej dochodziło do naruszenia równości stron umowy, podczas gdy umowa zawierana na gruncie u.g.g. – także jeżeli jej przedmiotem jest „przeniesienie nieruchomości niezbędnej na cele publiczne – jest umową kupna sprzedaży taką samą, jak każda inna tego rodzaju umowa, a wobec tego stosuje się do niej wszystkie przepisy prawa cywilnego (...) Równość statusu wszystkich uczestników obrotu cywilnoprawnego oznacza, że Skarb Państwa lub gmina, nabywając z zachowaniem przepisanej formy własność nieruchomości, korzystają z takiej samej ochrony własności, jak inne podmioty” (na marginesie warto więc zauważyć, że uznanie takiej umowy za postać wywłaszczenia oznaczałoby ograniczenie swobody – i ochrony –

właściciela publicznego; jego działania, w myśl stanowiska TK z wyroku w sprawie P 12/11, byłyby nadal kontrolowane z punktu widzenia niezbędności wywłaszczenia, a jeżeli cel publiczny okazałby się nieaktualny, powstawałby wówczas obowiązek zwrotu takiej nieruchomości jej poprzedniemu właścicielowi). Nie ma więc podstaw, by do takich „typowych umów cywilnoprawnych” stosować regulacje z ustaw wywłaszczeniowych, w szczególności przepisy uprawniające poprzednich właścicieli takich nieruchomości do ich zwrotu.

Jeszcze inny punkt widzenia przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 października 1992 r. (sygn. IV SA 1204/91, LEX Nr 30206), dopuszczając zwrot nieruchomości sprzedanej pod rządami ustawy o gospodarce gruntami (ale przed jej nowelizacją ustawą z 29 września 1990 r.), jeżeli umowa nabycia „miała przymusowy charakter”. NSA, porównując regulacje art. 6 ustawy wywłaszczeniowej oraz przepisów u.g.g., w tej sprawie uznał, że podstawowe ich cechy są w gruncie rzeczy tożsame: wywłaszczenie jest możliwe dopiero po wcześniejszym wystąpieniu do właściciela o nabycie umowne; do zawarcia umowy dochodzi pod wpływem zagrożenia wywłaszczeniem (jeśli właściciel nie odstąpi nieruchomości, zostaną podjęte kroki o jej przymusowe odebranie decyzją administracyjną); zarówno decyzja, jak i umowa wywołują bezpośrednie skutki cywilnoprawne, a zatem realizują w pełni cel wywłaszczenia. W tym kontekście uregulowanie wysokości ceny nabycia w odmienny sposób nie ma charakteru przesądzającego. NSA podkreślił przede wszystkim przymusowość położenia właściciela nieruchomości, zagrożonego wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego w razie odmowy sprzedaży. To właśnie istnienie owego przymusu miałyby uzasadniać, zdaniem NSA, stosowanie przepisów o zwrocie nieruchomości niewykorzystanych na cele wywłaszczenia. W przeciwnym razie dochodziłoby do gorszego traktowania osób, które dobrowolnie odstąpiły swą własność, w stosunku do tych, którym własność odebrano decyzją administracyjną – tymczasem obie grupy właścicieli „zostały poddane przymusowi wyzbycia się własności”.

Po wejściu w życie u.g.n. nabycie nieruchomości na podstawie art. 6 ustawy z 1958 r. zostało wprost uznane przez ustawodawcę za sytuację podobną do wywłaszczenia, uzasadniającą wszczęcie postępowania administracyjnego o zwrot takiej nieruchomości, jeżeli okazałaby się zbędna na cele wywłaszczenia (art. 136 ust. 3 w zw. z art. 216 ust. 1 u.g.n.). W dalszym ciągu jednak sprzedaż nieruchomości na podstawie przepisów ustawy o gospodarce gruntami, nawet w toku przedwywłaszczeniowych rokowań, traktowano jak zwykłą umowę cywilnoprawną. W tego rodzaju sprawach nie znajdowały zatem zastosowania gwarancje ochrony przed nieuzasadnionym wywłaszczeniem, w szczególności poprzedni właściciel nie był uprawniony do żądania zwrotu nieruchomości zbędnej na cele nabycia.

Dopiero w roku 2004 r. ustawodawca zdecydował się ten stan zmienić (o czym była już wcześniej mowa), rozbudowując art. 216 u.g.n., m.in. poprzez wprowadzenie wielokrotnie tu przywoływanego art. 216 ust. 2 pkt. 3 ustawy – niestety bez wskazania motywów zmiany swojego dotychczasowego podejścia. Nawet więc *de lege lata*, jak trafnie wskazuje Prokurator Generalny, regulacja z art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., nakazująca stosowanie przepisów o zwrocie do wszelkich „nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa lub gminy na podstawie ustawy z 1985 r.”, nie wydaje się przez ustawodawcę przemyślana z punktu widzenia systemowej spójności. Bardzo szerokie określenie podstaw zwrotu – w szczególności bez jakiegokolwiek odniesienia się do np. przymusowego charakteru zawarcia umowy cywilnoprawnej czy innych okoliczności zbliżających takie nabycie do „wywłaszczenia” – prowadzi do rozmycia się granic instytucji zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na cele publiczne.

Przepis ten, mimo swego bardzo szerokiego zakresu, obejmującego wszak każdy rodzaj umowy przenoszącej własność, jest jednak w orzecznictwie sądownoadministracyjnym interpretowany (zdaniem Rzecznika, prawidłowo) zwięźdząco – poprzez odwołanie się do funkcjonalnego związku z instytucją zwrotu nieruchomości niewykorzystanych na cele publiczne, sądy administracyjne przyjęły, że zwrot będzie możliwy jedynie wówczas, gdy w sprawie pojawi się „wywłaszczeniowy łącznik”. Tak np., „aby umowa cywilnoprawna zbycia nieruchomości mogła zostać uznana za nabycie nieruchomości w rozumieniu art. 216 u.g.n., należy stwierdzić, że pomimo zawarcia jej dobrowolnie, była to umowa szczególna, zawarta w efekcie negocjacji poprzedzających postępowanie wywłaszczeniowe” (wyrok WSA w Krakowie z 5 stycznia 2011 r., sygn. II SA/Kr 1351/10). Hipoteza art. 216 ust. 2 pkt. 3 u.g.n. obejmuje wyłącznie takie umowy, na podstawie których nabyto nieruchomości na cele publiczne czy w związku z ich realizacją (wyrok NSA z 18 grudnia 2009 r., sygn. I OSK 1136/08; wyrok WSA w Rzeszowie z 24 marca 2011 r., sygn. II SA/Rz 1262/10; wyrok NSA z 8 września 2011 r., sygn. I OSK 1562/10; wyrok NSA z 5 grudnia 2012 r., sygn. I OSK 2491/12). Brak takiego związku wyłącza możliwość zastosowania przepisów o zwrocie (wyrok NSA z 16 października 2009 r., sygn. I OSK 37/09; wyrok WSA w Rzeszowie z 7 marca 2012 r., sygn. II SA/Rz 56/12).

Reasumując powyższe wywody należy więc stwierdzić, że kluczowe elementy konstruujące instytucję „wywłaszczenia” nadal należą do spornych. Należy do nich przede wszystkim kwestia istnienia rzeczywistej wolnej woli właściciela zbycia jego własności, istnienie *in casu* „przymusu wywłaszczeniowego” (i stopień jego nasilenia), realna możliwość negocjowania istotnych postanowień umowy i wpływ na jej kształt; realność zagrożenia wywłaszczeniem.

(5) W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, Skarżący w niniejszej sprawie zetknęli się z istotnym problemem systemowym, jakim jest trudność w jednoznacznym określeniu, czy w danych okolicznościach mamy do czynienia z „przymusowym wywłaszczeniem” (i jakie kryteria muszą być tu spełnione), czy też nie, a co za tym idzie – czy byłym właścicielom powinno przysługiwać roszczenie o zwrot nieruchomości przejętej w taki właśnie sposób. Patrząc zaś od strony konstytucyjnych gwarancji dla poszanowania praw majątkowych obywateli jest to dylemat, czy przy zastosowaniu quasi-wywłaszczeniowego hybrydowego trybu przejęcia własności, uprawnienie do zwrotu nieruchomości zbędnej na cele nabycia, należy kwalifikować jako „zwykłe” uprawnienie majątkowe, co do którego ustawodawca ma szeroki margines swobody jego ukształtowania (i które musi ustąpić przed koniecznością poszanowania praw aktualnego właściciela, mających prymat nad roszczeniami właściciela poprzedniego), czy też może jest to uprawnienie zakorzenione bezpośrednio w art. 21 ust. 2 Konstytucji, a zatem zarówno swoboda ustawodawcy w jego kształtowaniu jest znacznie ograniczona, jak i – odpowiednio obniżony poziom ochrony praw nabywcy takiej nieruchomości.

Z dotychczasowych wywodów wynika, że kluczowe w niniejszej sprawie pozostaje ustalenie, czy Skarżący (ich poprzedniczka prawna) rzeczywiście znajdowała się w sytuacji przymusowej, gdzie rzeczywista swoboda kontraktowania została ograniczona do minimum.

W tego typu sytuacjach z reguły dochodzi do następującej sekwencji zdarzeń.

Pierwszą istotną okolicznością prawną pozostaje uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (względnie – wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 14 i 15, art. 50 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t. jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.; dalej u.p.z.p.). To właśnie w tych aktach planistycznych – podejmowanych oczywiście bez udziału właściciela i z nim nie negocjowanych – ustalane jest przeznaczenie nieruchomości nimi objętych na różne cele, w tym również i cele publiczne, które mogą w przyszłości uzasadniać dokonanie wywłaszczenia. Wywłaszczeniu będą zaś mogły podlegać wyłącznie takie właśnie nieruchomości (art. 112 ust. 1 u.g.n.).

Na tym etapie, aczkolwiek dochodzi do ograniczenia uprawnień właściciela, trudno jeszcze mówić o wywłaszczeniowym przymusie czy realnym, bezpośrednim zagrożeniu wywłaszczeniem; zaprojektowanie inwestycji publicznej nie jest równoznaczne z obowiązkiem jej niezwłocznej realizacji. Ochrona właściciela realizowana jest za pomocą instrumentów o charakterze cywilnoprawnym, uregulowanych w art. 36 u.p.z.p., a zatem poprzez wypłatę odszkodowania bądź wykupienie takiej „zamrożonej inwestycyjnie” nieruchomości. W bardzo szczególnym wypadku uregulowanym w art. 98 u.g.n. właściciel może też wnioskować o dokonanie podziału geodezyjnego nieruchomości przeznaczonej

pod drogę publiczną i tym sposobem doprowadzić do jej przejęcia na własność Skarbu Państwa bądź właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Przypadek ten nie oznacza jednak wywłaszczenia, stąd też późniejsze odpadnięcie celu publicznego nie uzasadnia także powstania roszczenia o zwrot (tak cytowany wielokrotnie wyrok w sprawie SK 7/13).

Podjęcie rokowań na podstawie art. 114 u.g.n. o tyle zmienia sytuację, że perspektywa wywłaszczenia staje się realna: jest to etap postępowania uregulowany już wprost w ustawie, w przepisach o wywłaszczaniu nieruchomości, a jego przeprowadzenie jest obligatoryjne. Właścicielowi zostaje wyznaczony na piśmie dwumiesięczny termin do zawarcia umowy, którego bezskuteczny upływ prowadzi do formalnego wszczęcia postępowania administracyjnego (art. 115 ust. 2 i ust. 3 u.g.n.). Również i w tym wypadku cała inicjatywa spoczywa po stronie wywłaszczyciela, właściciel jest w dalszym ciągu jedynie biernie poddany poszczególnym zdarzeniom; system prawny, poza nielicznymi wyjątkami jak np. art. 98 u.g.n. nie przewiduje odjęcia własności na cel publiczny na wniosek właściciela. Sytuacja ta różni się więc istotnie od tej będącej kanwą wyroku SK 7/13. Ze względu zaś na krótki termin z art. 115 u.g.n. oraz rozpoczęcie procedowania w trybie uregulowanym ustawą, na podstawie przepisów wywłaszczeniowych, zagrożenie wywłaszczeniem należy w tym momencie ocenić jako bezpośrednie i realne – przy czym cały czas aktywną stroną całej sekwencji zdarzeń pozostaje wyłącznie podmiot publiczny (na marginesie warto też zauważyć, że również w przeciwieństwie do sprawy SK 7/13, przy ewentualnym zwracaniu nieruchomości nabytych w trybie art. 114 ust. 1 u.g.n., właśnie ze względu na jednostronną inicjatywę wywłaszczyciela, nie powstają problemy z ustaleniem „zbędności” nieruchomości na cele nabycia, w rozumieniu art. 137 ust. 1 u.g.n.).

Nie wydaje się także, by przy negocjowaniu formy i treści takiej umowy właścicielowi pozostawiono jakiś istotny margines negocjacyjnej swobody: z góry wyznaczona jest osoba kontrahenta będąca podmiotem publicznym; przedmiot umowy (które działki zostaną przekazane) zależy od treści decyzji lokalizacyjnej (ustaleń planu) wyznaczających zasięg celu publicznego na konkretnych nieruchomościach; wysokość ceny (i terminy jej płatności) regulowana jest szczegółowo przepisami u.g.n.: ustala ją rzeczoznawca majątkowy w sposób wskazany w ustawie i rozporządzeniu wykonawczym (co do zasady, czy przy umowie, czy przy wywłaszczeniu, wysokość ceny bądź odszkodowania zależy od wartości rynkowej nieruchomości). Co więcej, w niektórych sytuacjach przepisy nakazują stosowanie identycznych zasad szacowania nieruchomości, niezależnie od tego, czy do przejęcia własności dochodzi na podstawie decyzji wywłaszczeniowej, na podstawie umowy zawartej w toku przedwywłaszczeniowych rokowań, czy też w jeszcze innym trybie, np. z art. 98 u.g.n. – we wszystkich tych wypadkach właściciel uzyska taki sam ekwiwalent za przejęte grunty (tak w szczególności § 36 ust. 6 cytowanego wcześniej rozporządzenia z 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości, który dotyczy szacowania gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne). Ubocznie już

tylko można podnieść, że nieruchomości Skarżących w niniejszej sprawie zostały przekazane właśnie pod budowę dróg

W związku z powyższym, korespondencję prowadzoną w toku tego rodzaju rokowań (przy uwzględnieniu krótkiego ustawowego terminu na zawarcie umowy i niewielkiego marginesu negocjacyjnej swobody) trudno traktować jako ofertę w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego. Jest to raczej wyznaczenie ultimatum, z ostateczną „sankcją” w postaci rychłego odebrania nieruchomości wbrew woli jej właściciela. Konstrukcje cywilnoprawne również nie są adekwatne do oceny innych aspektów zawarcia takiej umowy: „przymus wywłaszczeniowy” czy realna groźba wywłaszczenia nie stanowią przecież okoliczności uzasadniającej zastosowanie przepisów o wyzysku (art. 388 k.c.) czy innych wadach oświadczenia woli (w szczególności błędu czy podstępny – art. 84-86 k.c.).

Z powyższych względów trudno więc uznać, że umowa „negocjowana” w trybie art. 114 ust. 1 u.g.n. zostaje zawarta dobrowolnie; przeciwnie, wydaje się, że nagromadzenie w niej elementów publicznoprawnych, nikły margines swobody kontraktowej i praktyczny brak możliwości zapobiegnięcia przez właściciela odebraniu jego nieruchomości świadczą o istnieniu w tej sytuacji swoistego publicznoprawnego przymusu. Właściciel może jedynie zdecydować, czy pozbawienie go własności nastąpi wcześniej w formie umowy, czy później, na podstawie decyzji administracyjnej, przy czym, co ponownie należy podkreślić, treść obu tych aktów prawnych w zasadniczych punktach, odnoszących się do podstawowych praw i obowiązków stron (adresatów decyzji), może być właściwie identyczna.

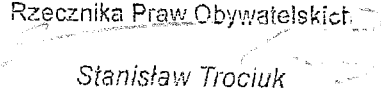
W ocenie Rzecznika, przedstawione wyżej okoliczności zawierania umów w toku rokowań przedwywłaszczeniowych potwierdzają celowość podwyższenia ochrony praw właściciela prywatnego (*de facto* zmuszonego do oddania swoich gruntów na potrzeby wspólnoty) i obniżenia jej wobec nabywcy, który nie powinien być traktowany jak „zwykły właściciel”, który „po prostu” kupił daną działkę na swoje potrzeby, w warunkach rzeczywistej równości stron i swobody kontraktowania. Nabywca (podmiot publiczny) powinien być rozliczany z tego, czy nabycie nastąpiło na rzeczywiście istniejące cele publiczne i czy zostały one zrealizowane w terminie. Jeżeli nie – nieruchomość powinna podlegać zwrotowi, za wzajemnym rozliczeniem przekazanych obustronnie świadczeń (przy czym wydaje się, że rozliczenie to powinno odbywać się według szczegółowych regulacji u.g.n., jako bardziej adekwatnych niż przepisy k.c., np. o nienależnym świadczeniu, którego podstawa odpadła bądź zamierzony cel nie został osiągnięty (art. 410 § 2 k.c.).

Na koniec wreszcie trudno też nie podkreślić paradoksalnej okoliczności, polegającej na tym, że *de lege lata* osoby decydujące się na współpracę z organem władzy publicznej w realizacji społecznie użytecznych celów i które „dobrowolnie” odstąpiły swoją własność, oszczędzając organom kosztów postępowania administracyjnego (i szerzej – państwu

kosztów społecznych tego typu postępowań), są w ostatecznym rachunku traktowane przez system prawny gorzej niż ci, którzy do końca opierali się wywłaszczeniu i ulegli np. dopiero przed Naczelnym Sadem Administracyjnym, po kilku latach kosztownego procesowania. Pozbawienie akurat tych „kooperujących” możliwości odzyskania swojej dawnej własności, gdy okaże się, że była ona na cele publiczne zupełnie niepotrzebna, może uzasadniać poczucie „bycia oszukanym” przez władze publiczne – i to dwukrotnie: nie dość, że cel publiczny okazał się jedynie iluzoryczny, to dodatkowo – zwrot własności nie jest możliwy. Zaskarżone unormowanie nie sprzyja więc budowaniu zaufania obywateli do władz publicznych i tworzonego przez nie prawa, budząc uzasadnione przekonanie o niesprawiedliwym potraktowaniu podmiotów zagrożonych wywłaszczeniem.

Konkludując zatem rozważania dotyczące adekwatności wzorca z art. 21 ust. 2 Konstytucji do oceny braku podstaw do zwrotu nieruchomości nabytej w związku z realizacją celów publicznych w toku rokowań przedwywłaszczeniowych, która okazała się zbędna na cele nabycia, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, iż zaskarżona regulacja może zostać skonfrontowana z konstytucyjnymi gwarancjami legalnego wywłaszczenia. Co więcej, zdaniem Rzecznika, unormowanie z art. 136 ust. 3 u.g.n., w zakwestionowanym zakresie, pozostaje z tymi gwarancjami w sprzeczności, co uzasadnia stwierdzenie przez Trybunał niezgodności tego przepisu także z art. 64 ust.1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich