



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 18/19

BAS-WAKU-833/19

Warszawa, 23 stycznia 2020 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	23. 01. 2020
Nr wg EZD

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej H S , A S , T S , J K , J L , B J i M P z 16 maja 2017 r. (sygn. akt SK 18/19), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2044, ze zm.), w zakresie, w jakim wyłącza możliwość dochodzenia przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej, **jest zgodny** z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną H S , A S , T S , J K , J L , B J i M P (dalej: skarżący) z 16 maja 2017 r. (sygn. akt SK 18/19) jest art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2044, ze zm.; dalej: u.g.n.). Przepis ten stanowi: „Roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej”.

Z kolei art. 136 ust. 3 u.g.n., do którego odwołuje się zakwestionowany przepis, ma następujące brzmienie: „Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ gospodarujący zasobem nieruchomości. Warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140”.

2. Skarżący kwestionują konstytucyjność art. 229 u.g.n. w zakresie „w jakim wyłącza możliwość dochodzenia przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej”. Poza zakresem zaskarżenia mieści się zatem ten fragment hipotezy

zaskarżonego przepisu, który odwołuje się do sprzedaży wywłaszczonej nieruchomości przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

II. Stan faktyczny

1. Niniejsza skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70, ze zm.; dalej: u.z.t.w.n.), w drodze umowy sprzedaży, sporządzonej w formie aktu notarialnego z 29 grudnia 1966 r., Skarb Państwa nabył od poprzedniczek prawnych, skarżących nieruchomość położoną w G ozn. jako działka nr . Działka ta została następnie podzielona na działki nr i , które wskutek połączenia z innymi utworzyły działkę nr . Ta ostatnia natomiast uległa podziałowi, w wyniku którego z kolei powstała m.in. działka nr , na której z kolei nie został zrealizowany ostatecznie zadeklarowany w umowie sprzedaży cel publiczny. Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 474, ze zm.) prawo użytkowania wieczystego całej ww. nieruchomości nabyło 5 grudnia 1990 r. ówczesne Przedsiębiorstwo Państwowe O . Aktualnie jako właściciel, w księdze wieczystej nr , prowadzonej dla nieruchomości oznaczonej jako działka nr , położonej w G przy ul. , ujawniony jest Skarb Państwa, a jako użytkownik wieczysty O S.A. (spółka powstała w drodze komercjalizacji O). Prawo użytkowania wieczystego ujawniono 18 stycznia 1995 r.

2. Wnioskiem z kwietnia 2013 r. spadkobiercy poprzednich właścielek nieruchomości (w tym skarżący) wystąpili o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości – działki , która powstała z wywłaszczonej działki nr . Decyzją z lipca 2013 r. Prezydent Miasta G odmówił zwrotu nieruchomości, powołując się na treść art. 229 u.g.n. Decyzją z maja 2014 r. Wojewoda utrzymał w mocy zaskarżoną przez część wnioskodawców decyzję organu I instancji. Wyrokiem z listopada 2014 r. (sygn. akt) Wojewódzki Sąd Administracyjny w G oddalił skargę skarżących na decyzję Wojewody , zaś wyrokiem z stycznia 2017 r. (sygn. akt) Naczelny

Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od tego wyroku. Zarówno WSA, jak i NSA jako podstawę rozstrzygnięcia przywołały zaskarżony przepis.

III. Zarzuty skarżących

1. W ocenie skarżących, art. 229 u.g.n. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość dochodzenia przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej, narusza art. 21 ust. 1 i 2 (konstytucyjne gwarancje prawa własności oraz przesłanki wywłaszczenia, w tym prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości) w związku z art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego realizującego zasady sprawiedliwości społecznej), art. 32 ust. 1 (zasada równości) i art. 64 ust. 2 Konstytucji (zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych). Ujmując rzecz precyzyjniej, w ocenie inicjatorów postępowania art. 229 u.g.n., we wskazanym wyżej zakresie, jest niezgodny z:

- art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, „z uwagi na fakt, iż [...] całkowicie pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, a jednocześnie wprowadzenie przez ustawodawcę tego ograniczenia jest niezgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, gdyż cel tego przepisu, jakim jest ochrona stosunków prawnych istniejących w dniu jego wejścia w życie, może być osiągnięty za pomocą innych środków, mniej uciążliwych dla poprzednich właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców, a ponadto przepis ten narusza istotę omawianego prawa”;
- art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji, „z uwagi na fakt, iż [...] całkowicie pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, podczas gdy do momentu wejścia tego przepisu w życie prawo nie wiązało z okolicznościami, które uzasadniają jego zastosowanie tak daleko idących skutków prawnych”;
- art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, „z uwagi na fakt, iż [...] całkowicie pozbawia jednostkę

konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, wprowadzając tym samym nieuzasadnione – gdyż nieoparte na relewantnym kryterium – zróżnicowanie sytuacji prawnej poprzednich właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców w zależności od tego, czy na wywłaszczonej nieruchomości ustanowiono prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i ujawniono to prawo w księdze wieczystej do dnia 1 stycznia 1998 roku, czy też dopiero po tej dacie” (skarga, s. 3).

Dodatkowo, w charakterze wniosku ewentualnego, skarżący wnieśli o stwierdzenie, że art. 229 u.g.n., we wskazanym powyżej zakresie, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji „z uwagi na fakt, iż [...] całkowicie pozbawia jednostkę prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, przez co kształtuje on sytuację prawną poprzedniego właściciela tej nieruchomości lub jego spadkobiercy w sposób mniej korzystny w porównaniu z użytkownikiem wieczystym tej nieruchomości, co narusza zasadę równości, w tym równej ochrony własności i innych praw majątkowych” (skarga, s. 4).

2. Zdaniem skarżących, na gruncie art. 229 u.g.n., zasada ochrony własności oraz zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w razie niezrealizowania na niej zakładanego celu publicznego doznają znacznego i nieuzasadnionego ograniczenia. Celem zakwestionowanej regulacji było usankcjonowanie stosunków prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ochrona praw nabytych w dobrej wierze. Pierwszy z wymienionych celów, w ocenie skarżących, nie mieści się w katalogu wartości i zasad wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Drugi z wymienionych celów takie wymaganie już spełnia, nie realizuje natomiast przesłanki niezbędności (konieczności) i proporcjonalności ograniczenia. Jak wskazują inicjatorzy postępowania, dla ochrony praw nabytych wystarczające byłoby ustanowienie zakazu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości do czasu rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego lub wygaśnięcia tego prawa z upływem czasu, na jaki zostało ustanowione, podobnie jak to ma miejsce w przypadku ustanowienia użytkowania wieczystego po dniu 31 grudnia 1997 r. (skarga, s. 17).

3. Inicjatorzy postępowania wskazują, że zaskarżony przepis jest ponadto niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, poprzez to, że uzależnia zwrot wywłaszczonej nieruchomości od zaistnienia zdarzeń prawnych, z którymi wcześniej prawo nie wiązało takich skutków prawnych (skarga, s. 20-21). Na gruncie bowiem art. 69 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej: u.g.g.w.n.) wywłaszczony właściciel lub jego następca prawny miał prawo żądać zwrotu nieruchomości także w wypadku, gdy ustanowione zostało prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i osoba ta nie zrealizowała celu, na który wywłaszczono nieruchomość. Zaskarżona regulacja narusza zatem – zdaniem skarżących – ich prawa nabyte.

4. W nawiązaniu do powyższych uwag skarżący wskazują, że art. 229 u.g.n. w sposób nieuzasadniony, arbitralny i niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji różnicuje sytuację prawną byłych właścicieli i ich następców prawnych w kontekście zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Zróżnicowanie to występuje na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, z uwagi na kryterium, jakim jest data ustanowienia użytkowania wieczystego i ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej: prawo domagania się zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zostało bowiem zachowane tylko w przypadku ujawnienia prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej po dniu 31 grudnia 1997 r. Po drugie, w kontekście braku możliwości żądania rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego przez byłych właścicieli pod rządami u.g.g.w.n. (uprawnienie to leżało wyłącznie w kompetencji organu administracji publicznej, który wydawał odpowiednią decyzję administracyjną). W ocenie skarżących, obydwa przyjęte kryteria zróżnicowania budzą zastrzeżenia co do ich relewantności, są też oderwane od zasad sprawiedliwości społecznej. W przepisach u.g.n. nie wskazano też, jaka konstytucyjna wartość przemawia za wprowadzeniem takiego zróżnicowania.

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

wywłaszczenia. Sprowadzają się one do zakwestionowania rozwiązania polegającego na preferowaniu interesów i praw użytkowników wieczystych nieruchomości w stosunku do uprawnień zwrotowych byłych właścicieli lub ich następców prawnych. W ocenie skarżących, nawet gdyby zakwestionować tezę, według której prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w razie niezrealizowania deklarowanego celu publicznego ma rangę konstytucyjną, konieczność ochrony praw byłych właścicieli stanowi emanację ich prawa własności i z tego względu powinno być objęte gwarancjami z art. 64 Konstytucji

IV. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. z 2016 r. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK albo ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK)

2. Akcentowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem wydanym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych przywołanym przepisem – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę na to, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem,

z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Ponadto, przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Powyższy związek bywa wyjaśniany w nieco bardziej rozwiniętej formule w ten sposób, iż: „Po pierwsze, przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej stanowią winny normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału. Po drugie, to w treści tych przepisów tkwić winna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Po trzecie wreszcie, naruszenie to wywołane być winno wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia opartego na przepisach stanowiących przedmiot skargi konstytucyjnej” (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Ts 84/09; zob. także wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

3. Przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK nakładają ponadto na podmioty uprawnione do złożenia wniosku (pytania, skargi) do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). W swoim wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle

obowiązującego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06; 5 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 25/12; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13; 5 lipca 2017 r., sygn. akt SK 8/16; 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego lub skargi. Tym samym, nie może on – wychodząc poza granice określone w piśmie inicjującym postępowanie – wyręczać inicjatora tego postępowania w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności określonej w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK (na tle poprzednio obowiązującego art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. por. przykładowo postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08) powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r.,

sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał Konstytucyjny na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

5. Na tle stanu faktycznego, w związku z którym została wniesiona skarga konstytucyjna, powstają wątpliwości co do spełnienia konstytucyjnych i ustawowych przesłanek badania zgodności zakwestionowanego przepisu z niektórymi wzorcami kontroli, w szczególności z art. 21 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Przepis art. 21 ust. 1 Konstytucji proklamuje ustrojową zasadę ochrony własności. Nie wynikają z niego (w oderwaniu od np. art. 64 Konstytucji) prawa podmiotowe ani chronione konstytucyjnie wolności. Jak tymczasem wskazuje się w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, normy ustrojowe, czy przepisy adresowane do ustawodawcy, mogą pełnić tylko rolę pomocniczą, gdy ich przywołanie zostanie w sposób należyty przez skarżącego uzasadnione (zob. wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12). W okolicznościach rozpoznawanej sprawy art. 21 ust. 1 Konstytucji mógłby – ewentualnie – zostać przywołany jako przepis związkowy wobec art. 21 ust. 2, czy też art. 64 ust. 2 Konstytucji. Skarżący nie formułują jednak takiej tezy. Równocześnie skarżący nie stawiają odrębnych w stosunku do tych przepisów zarzutów naruszenia zasady ochrony własności dekodowanej z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Wobec charakteru prawnego przywołanej normy oraz braku sformułowanego wprost zarzutu naruszenia zasady ochrony własności i adekwatnych argumentów na jego poparcie postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK.

Braki argumentacyjne występują na kanwie analizowanej skargi konstytucyjnej również w odniesieniu do art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim skarżący powołują się

na naruszenie, wynikającej z tego przepisu, zasady sprawiedliwości społecznej. Argumentacja przywoływana w tym zakresie koncentruje się na zarzutach nierównego traktowania, zaś wzorzec z art. 2 Konstytucji jest powoływany niejako dla wzmocnienia roli i waloru art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Tymczasem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, co do zasady, zbędność orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorzec kontroli powołano także przepis Konstytucji formułujący zasadę równości, zaś argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem nie przytoczył odrębnych, dodatkowych argumentów świadczących o samoistnym (tj. niezależnym od sprzeczności z zasadą równości) uchybieniu zasadzie sprawiedliwości społecznej (zob. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 16/15). Wobec tak zaprezentowanej relacji zarzutów naruszenia art. 2 i art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji orzekanie co do zgodności art. 229 u.g.n. z pierwszym z wymienionych wzorców kontroli należy uznać za zbędne.

Reasumując, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 229 u.g.n. z art. 21 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, w zakresie odnoszącym się do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK.

V. Analiza merytoryczna

1. Wzorce kontroli

a) Przesłanki wywłaszczenia oraz prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości

1. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, który jest podstawowym wzorcem kontroli przywołanym w niniejszej sprawie: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał w orzecznictwie, że wywłaszczenie stanowi wyjątkową, szczególną formę ingerencji w sferę własności,

dopuszczalną wówczas, gdy w grę wchodzi cel publiczny (por. orzeczenia TK z: 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; wyroki TK z: 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też „wyjątkowy i szczególny” charakter instytucji wywłaszczenia, które „powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych”, uzasadnionych celami publicznymi, w przypadku gdy celów tych nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych (zob. w szczególności wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99). Łączy się ono z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego określonej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Wywłaszczenie polega na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe. Trybunał zwrócił uwagę, że wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Cel (interes) publiczny powinien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej. W uzasadnieniu wyroku z 14 marca 2000 r. (sygn. akt P 5/99) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Konstytucyjna ochrona własności nie ma charakteru bezwzględного i absolutnego, jednakże odjęcie własności (całkowite czy częściowe) obwarowane zostało przez ustrojodawcę istotnymi zastrzeżeniami, związanymi z koniecznością wskazania publicznego celu jego przeprowadzania oraz obowiązkiem zagwarantowania każdorazowo słusznego odszkodowania” (zob. również wyroki TK z: 13 grudnia 2012 r. sygn. akt P 12/11; 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13, 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 39/15).

2. Jakkolwiek art. 21 ust. 2 Konstytucji nie odnosi się *expressis verbis* do kwestii zwrotu wywłaszczonej rzeczy (w szczególności nieruchomości), to w myśl poglądu dominującego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości – jeżeli nieruchomość ta nie została wykorzystana na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia – ma rangę konstytucyjną i jest „oczywistą konsekwencją” art. 21 ust. 2 Konstytucji (zob. wyroki TK z:

24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt SK 43/07; 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11; 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11; 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13). W ocenie TK, art. 21 ust. 2 Konstytucji, „dopuszczając wyłączenie «jedynie na cele publiczne», tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wyłączeniu i faktycznym sposobem użycia wyłączonej rzeczy. [...] Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wyłączonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wyłączenia” (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Rozwijając tę linię orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny podkreślił m.in. w uzasadnieniu wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt SK 43/07), że obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wyłączonych. Zdaniem TK: „obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu. W szczególności, nieruchomość wyłączona na określony cel publiczny nie musi zostać zwrócona w sytuacji, w której jest ona niezbędna dla realizacji innego celu publicznego, który również uzasadnia wyłączenie. Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wyłączonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych. Ustawodawca może określić minimalny okres wykorzystywania nieruchomości na cele określone w decyzji o wyłączeniu, po upływie którego przeznaczenie nieruchomości na inny cel publiczny nie musi pociągać za sobą obowiązku jej zwrotu” (wyrok TK z

Podsumowania swojego orzecznictwa w zakresie prawa żądania zwrotu wyłączonej nieruchomości zbędnej na cel publiczny dokonał sąd konstytucyjny w wyroku z 14 lipca 2015 r. (sygn. akt SK 26/14). Trybunał stwierdził że: „treść konstytucyjnie chronionego prawa do zwrotu wyłączonych nieruchomości jest determinowana przez następujące okoliczności:

Po pierwsze, «obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wyłączonych. Obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu.

[...] Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych» (wyrok o sygn. SK 43/07, tezy powtórzone m.in. w wyroku o sygn. SK 7/13).

Po drugie, roszczenia w tym zakresie aktualizują się wyłącznie w sytuacji, gdy na nieruchomości nie zrealizowano celu wywłaszczenia. Okoliczność tę należy oceniać według stanu w okresie przypadającym bezpośrednio po wywłaszczeniu – niepodobna bowiem przyjąć, że cel wywłaszczenia określa trwałe przeznaczenie nieruchomości (por. wyrok o sygn. P 12/11, a także wyroki o sygn. P 38/11 i SK 7/13).

Po trzecie, prawo do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości na tle art. 21 ust. 2 Konstytucji ma stosunkowo szeroki zakres przedmiotowy: może dotyczyć nie tylko prawa własności, ale również prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych (por. zwłaszcza wyrok o sygn. K 6/05, którego ustalenia zostały utrzymane m.in. w wyroku o sygn. SK 7/13).

Po czwarte, ochrona gwarantowana przez art. 21 ust. 2 Konstytucji w omawianym zakresie jest ograniczona pod względem czasowym. Prawo do zwrotu co do zasady przysługuje tylko w odniesieniu do nieruchomości odjętych właścicielom na podstawie «ustawodawstwa wywłaszczeniowego» uchwalonego pod rządami obecnej Konstytucji (por. wyroki o sygn. SK 22/01 i SK 7/13). Możliwość żądania restytucji nieruchomości wywłaszczonych na podstawie przepisów szczególnych w okresie PRL Trybunał Konstytucyjny oceniał *ad casum* przede wszystkim z punktu widzenia zasady równego poszanowania prawa majątkowych, a postępowania te kończyły się różnym wynikiem (por. wyroki o sygn. SK 22/01, SK 43/07 i SK 9/08)".

b) Zasada proporcjonalności

1. Przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności oraz koncepcja nienaruszalności istoty poszczególnych praw i wolności wyznaczają granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy: 1) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu

publicznego, z którym jest połączona; 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

2. Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki, a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04).

c) Zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej

1. Artykuł 2 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasada demokratycznego państwa prawnego, jest traktowana jako zbiorcze wyrażenie reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Należą do nich m.in. zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych.

2. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa bazuje na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (por. m.in. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Zgodnie z analizowanym wzorcem konstytucyjnym, przyjmowane przez ustawodawcę nowe uregulowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 oraz 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

d) Zasada równości

1. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Proklamowana w tym przepisie konstytucyjna zasada równości wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

2. Zgodnie ze stałym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, równość wobec prawa oznacza, iż: „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Stwierdził to już Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95). Tego typu wyjątki muszą spełniać trzy warunki, a mianowicie powinny: (a) 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; (b) być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; (c) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, iż zasada równości jest ściśle związana z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, że żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, komentarz do art. 32, s. 23-24; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

e) Zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych

1. Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

2. Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07). Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość bowiem należy odnosić jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Nie jest natomiast dopuszczalne rozumienie równości jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym, które należą do różnorodnych typów praw majątkowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne (zob. wyroki TK z: 11 maja 2010 r., sygn. akt SK 50/08; 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

W wyroku z 17 marca 2008 r. (sygn. akt K 32/05) Trybunał Konstytucyjny, przypominając, że adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, wyjaśnił również, że „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczególnych 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”. Trybunał zaznaczył zarazem, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie staje się dopuszczalne (wyrok TK z 17 marca 2008 r. (sygn. akt K 32/05)?

2. Analiza zgodności

1. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań powinno być wskazanie na ewolucję rozwiązań prawnych z zakresu wywłaszczania nieruchomości w okresie ostatniego półwiecza.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.z.t.w.n., wywłaszczenie było dopuszczalne, jeżeli wywłaszczana nieruchomość była ubiegającemu się o wywłaszczenie niezbędna na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych. Przepisy art. 3 ust. 2 i 3 u.z.t.w.n. dopuszczały ponadto wywłaszczenie nieruchomości lub kompleksu nieruchomości położonych na obszarze miasta, niezbędnych dla planowej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego (mógł się o to ubiegać się tylko terenowy organ administracji państwowej danego miasta) oraz z przeznaczeniem dla organizacji spółdzielczych lub organizacji kółek rolniczych, o ile to jest uzasadnione interesem społecznym lub państwowym (mógł się o to ubiegać terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego lub powiatowego na wniosek właściwej statutowo wojewódzkiej lub centralnej organizacji spółdzielczej, a na potrzeby organizacji kółek rolniczych – na wniosek wojewódzkiego związku kółek rolniczych). Przepisy przywołanej ustawy, preferując koncyliacyjny tryb rozwiązywania problemów związanych z zagospodarowywaniem

nieruchomości prywatnych dla celów społecznych, przewidywały ponadto umowny tryb nabywania nieruchomości przeznaczonych do wywłaszczenia. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.z.t.w.n., na podstawie którego nastąpiło m.in. odjęcie własności spornej nieruchomości wobec poprzedników prawnych skarżących: „Ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany jest przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie porozumienia zawrzeć z nim w formie prawem przepisanej umowę nabycia nieruchomości za cenę nie wyższą od ustalonej według zasad odszkodowania przewidzianych w niniejszej ustawie lub umowę zamiany nieruchomości według zasad tej ustawy. Umowa taka może być zawarta również w razie porozumienia stron w toku postępowania wywłaszczeniowego. Ustalenie ceny kupna nieruchomości następuje w oparciu o opinię biegłych z listy wojewody. W przypadku zawierania umowy zamiany przez przedsiębiorstwo państwowe jest wymagana zgoda naczelnika powiatu, na terenie którego położona jest nieruchomość”.

Ustawa o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości została zastąpiona następnie przez ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst pierwotny Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.; t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm., uwzględniał zmiany dokonane na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości; Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm. i obejmował m.in. zmianę numeracji przepisów). Problematyka wywłaszczania nieruchomości została unormowana w art. 46 u.g.g.w.n. w sposób analogiczny do przepisów u.z.t.w.n., w szczególności art. 46 ust. 3 u.g.g.w.n. przewidywał, iż wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić przeprowadzeniem rokowań z właścicielem nieruchomości o jej nabycie w drodze umowy. Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości została zaś uchylona przez ustawę o gospodarce nieruchomościami.

2. Ustawa o gospodarce nieruchomościami weszła w życie 1 stycznia 1998 r. Reguluje ona między innymi zagadnienia wywłaszczania oraz zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Materia dotycząca zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zawarta jest w przepisach rozdziału 6 działu III tej ustawy (art. 136-142a u.g.n.). Zgodnie z art. 136 ust. 3 u.g.n. (do którego odnosi się stanowiący

przedmiot kontroli art. 229 u.g.n.), poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zagadnienie zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, reguluje art. 137 u.g.n. W świetle tego przepisu, nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli mimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo mimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel nie został zrealizowany.

W rozdziale 1 działu VII ustawy o gospodarce nieruchomościami zamieszczono przepisy przejściowe (art. 199-233 u.g.n.), a wśród nich takie, które odnoszą się do skutków prawnych wynikających ze stosowania wydanych wcześniej aktów prawnych. Niektóre przepisy przejściowe dotyczą skutków prawnych wynikających z aktów prawnych wydanych w pierwszych latach po II wojnie światowej (już nieobowiązujących). Celem przepisów przejściowych było również, oprócz zaprowadzenia ładu prawnego zgodnego ze standardami demokratycznymi, zrekompensowanie osobom, których wspomniane akty prawne pokrzywdziły, wyrządzonych szkód bądź strat materialnych (zob. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08; postanowienie TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13).

W świetle zamieszczonego w rozdziale 1 działu VII ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 216, zasady zwrotu nieruchomości, określone w art. 136 i art. 137 u.g.n., mają zastosowanie nie tylko do nieruchomości przejętych przez państwo na podstawie decyzji o wywłaszczeniu, ale również przejętych lub nabytych m.in. na podstawie art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.; dalej: u.z.t.w.n.). Ustawodawca przyjął tym samym tożsamość skutków wywłaszczenia na podstawie decyzji administracyjnej oraz umownego przeniesienia własności nieruchomości, o którym mowa w art. 6 u.z.t.w.n. (postanowienie TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 26 maja 2015 r. (sygn. akt SK 6/13): „Przepis art. 229 u.g.n. ma charakter uzupełniający w stosunku do art. 136 ust. 3 u.g.n., formułującego ogólną zasadę zwrotu nieruchomości, która nie została faktycznie wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zaskarżony przepis wyłącza możliwość wystąpienia z roszczeniem o zwrot

nieruchomości w sytuacji, gdy przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami (tj. przed 1 stycznia 1998 r.) nieruchomość sprzedano albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to ujawniono w księdze wieczystej. Określa się to mianem negatywnej przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że art. 229 u.g.n. jest przepisem intertemporalnym i jako regulacja przejściowa ma na celu utrwalenie, ukształtowanych w drodze wpisów do księgi wieczystej, stosunków praworzeczowych powstałych w poprzednim porządku prawnym (zob. np. wyroki NSA z: 23 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 1010/07, niepubl.; 3 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 679/09, niepubl.). Służy on ochronie podmiotów, które w dobrej wierze uzyskały prawo użytkowania wieczystego lub własność nieruchomości.

Jak sygnalizuje się w orzecnictwie sądowoadministracyjnym, w przypadku sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości wywłaszczonej – w toku postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości prowadzonego na podstawie art. 136 u.g.n. – nie ma potrzeby badania, czy nieruchomość została wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zajście przesłanek określonych w art. 229 u.g.n. stanowi samodzielną podstawę odmowy zwrotu nieruchomości, niezależnie od obecnego sposobu jej wykorzystania (por. wyroki NSA z: 15 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 722/08, niepubl.; 20 sierpnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1179/07, niepubl.; 30 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 386/06, niepubl.). Jak wskazał NSA «[w] okolicznościach objętych hipotezą art. 229 u.g.n. nie dochodzi do merytorycznego (co do istoty) rozstrzygnięcia sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, lecz jedynie do formalnego jej załatwienia, wyłączającego skuteczne domaganie się zwrotu tej nieruchomości w celu ochrony osób trzecich, które nabyły własność wywłaszczonej nieruchomości lub stały się jej użytkownikami wieczystymi» (wyrok NSA z 3 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 679/09)».

3. W świetle przeważającej linii orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego, z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej można wyprowadzić – jak już wskazano – konstytucyjne prawo podmiotowe do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano zakładanego celu publicznego lub która stała się zbędna z punktu widzenia realizacji tego celu. Jak wskazuje sąd konstytucyjny: „Jeżeli zatem cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany, albo

wywłaszczona nieruchomości nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny” (wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11). Zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości aktualizująca się w wyżej opisanych okolicznościach nie została wprawdzie wyrażona w art. 21 ust. 2 Konstytucji, tym niemniej – w ocenie Trybunału – stanowi ona oczywistą, logiczną konsekwencję wymagania istnienia rzeczywistego celu publicznego, którego realizacja czyniłaby wywłaszczenie koniecznym i uzasadnionym (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 39/15). Z funkcjonalnego punktu widzenia zabezpiecza ona pełną realizację gwarancji praw właściciela przed nadużywaniem instytucji wywłaszczenia. Jak wskazuje się bowiem w orzecznictwie: „zasada zwrotu nieruchomości obejmuje swym zakresem normatywnym również nieruchomości formalnie prawidłowo wywłaszczone, które bezpośrednio po ich wywłaszczeniu nie zostały przekazane na realizację określonego celu publicznego w sposób przewidziany w Konstytucji lub w ustawie” (wyrok TK z 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13). Oczywiście, zasada ta – i korespondujące z nią prawo byłego właściciela lub jego następców prawnych – nie mają (co również już podniesiono) charakteru absolutnego. Ograniczenia dotyczące zwrotu wywłaszczonej nieruchomości mogą wynikać choćby ze względu na konieczność realizacji innych celów publicznych, potrzebę stabilizacji sytuacji prawnych po upływie określonego czasu czy ochronę praw innych podmiotów (tak, wyraźnie, wyrok TK z 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 39/15).

Jednocześnie należy zastrzec – poddając tę kwestię ocenie Trybunału zwłaszcza pod kątem potrzeby wydania rozstrzygnięcia w pełnym składzie – że odmienne stanowisko sąd konstytucyjny wyraził w postanowieniu z 26 maja 2015 r. (sygn. akt SK 6/13), wskazując wówczas m.in.: „że skarżący w szczególności nie wyjaśnił na jakiej podstawie przyjmuje istnienie prawa zwrotu nieruchomości niewykorzystanej następnie na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej za konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki, którego ochrony można domagać się w trybie skargi konstytucyjnej. Jak już podkreślono, w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji tylko wolności lub prawa o randze konstytucyjnej (przewidziane w przepisach ustawy zasadniczej), mogą być podstawą zarzutu w procedurze skargi konstytucyjnej. Takiej podstawy nie stanowią natomiast prawa o randze ustawowej.

Skarżący poprzestał na przywołaniu jednego wyroku TK z 24 października 2001 r. o sygn. SK 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216, cz. III, pkt 1.A), w którym stwierdzono, że «zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie «jedynie na cele publiczne» – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy». Z powinności unormowania zwrotu nieruchomości w wypadkach, gdy rzeczywisty cel wywłaszczenia jest inny, niż publiczny, nie wynika istnienie konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego byłego właściciela do przewłaszczenia nieruchomości na jego rzecz, jeżeli nie zrealizowano na niej zadeklarowanego pierwotnie, konkretnego celu publicznego.

Trybunał odnosił się w ostatnim czasie do problemu zwrotu byłym właścicielom nieruchomości, których zostali niegdyś pozbawieni przez państwo (zob. np. wyroki TK z: 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93; 13 marca 2014 r., sygn. P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31; 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135; 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34).

Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku o sygn. P 12/11, «treść art. 21 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje zakresem swej regulacji zachowania się wywłaszczyciela po wystąpieniu skutków wywłaszczenia, tj. po przejściu własności do zasobu mienia publicznego. Art. 21 ust. 2 Konstytucji nie reguluje co do zasady sposobu wykonywania uprawnień właścicielskich względem nieruchomości nabytych przymusowo w drodze wywłaszczenia przez podmiot realizujący zadania publiczne. Treść art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do oceny konstytucyjnej prawidłowości merytorycznych podstaw i regulacji wywłaszczenia – od chwili wszczęcia procedury wywłaszczeniowej do momentu uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję wywłaszczeniową i jej wykonania. (...) W konsekwencji art. 21 ust. 2 Konstytucji nie stanowi podstawy wywodzenia konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości, które zostały wywłaszczone w toku procedury spełniającej konstytucyjny standard wywłaszczenia. Skoro nie naruszono art. 21 ust. 2 Konstytucji, nie ma podstaw do wyprowadzania obowiązku zwrotu».

Trybunał stwierdza, że nie istnieje samodzielne konstytucyjne prawo podmiotowe byłego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, gdy organy władzy publicznej nie zrealizowały na danym terenie pierwotnie założonego celu

publicznego. Nie stoi to na przeszkodzie, by takie prawo mógł przewidzieć ustawodawca. Dysponuje on dość szerokim marginesem swobody uregulowania zasad zwrotu wywłaszczanych nieruchomości. Ma jednak przy tym obowiązek uwzględnić zarówno konieczność ochrony byłych właścicieli przed bezprawnym wywłaszczeniem (tj. niezgodnym z wymaganiami przewidzianymi w art. 21 ust. 2 Konstytucji), zapewniając mechanizmy służące odzyskaniu własności albo stosowne odszkodowanie. Ponadto jest on zobowiązany chronić ukształtowane stosunki prawne, w tym niewadliwie nabyte prawa osób trzecich, a także interes publiczny. Zdaniem TK, urzeczywistniając konstytucyjne gwarancje wywłaszczenia, ustawodawca powinien mieć na względzie, że im dłuższy czas upłynął od wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny tym silniejsze uzasadnienie ma ochrona obecnego właściciela i stabilizacja stosunków prawnych ukształtowanych po wywłaszczeniu. Służy to zarówno ochronie interesu publicznego, jak też ochronie własności jako instytucji prawnej mającej cechy trwałości i stabilności. Nie można bowiem mówić o istnieniu absolutnego prymatu interesów byłych właścicieli wyrażających się w żądaniu zwrotu w naturze należących niegdyś do nich nieruchomości nad interesem publicznym, jakim jest realizacja celów publicznych i stabilizacja stosunków własnościowych w państwie.

Przewidziane w art. 136 u.g.n. prawo byłego właściciela i jego następców prawnych do przeniesienia własności nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, w rozumieniu art. 137 u.g.n., nie jest – zdaniem Trybunału – pochodną jego dawnych uprawnień właścicielskich (własności). Z chwilą prawomocnego wywłaszczenia (o ile przepisy prawa albo czynność prawna nie stanowią inaczej), były właściciel traci wszelkie prawa do nieruchomości. Aktualizuje się wówczas ciążący na podmiocie wywłaszczającym obowiązek zapłaty byłemu właścicielowi «słusznego odszkodowania». Prawo wyrażone w art. 136 u.g.n. jest natomiast wykreowanym przez ustawodawcę «innym prawem majątkowym», o którym mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, służącym urzeczywistnieniu i ochronie konstytucyjnej zasady wywłaszczania wyłącznie na cele publiczne. Treść tego prawa nie została zdeterminowana na poziomie konstytucyjnym. Nie ma w związku z tym rangi prawa konstytucyjnego. Tak ukształtowane ustawowe prawo podlega więc ochronie, co do zasady, w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę. Ograniczenia realizacji ustawowego prawa nie mogą być zasadniczo kontrolowane przez TK w perspektywie zasady

proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Możliwe jest to najwyżej w perspektywie jakiejś konstytucyjnej wolności lub prawa. Zasada ta odnosi się bowiem do ograniczeń «w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw». Nie dotyczy natomiast praw wykreowanych przez ustawodawcę, chociażby nawet były one konsekwencją norm konstytucyjnych wyrażających zasady ustrojowe lub cele polityki państwa. Równocześnie Trybunał przyjmuje, że kształtując zasady ochrony prawa podmiotowego do zwrotu wyłączonej nieruchomości ustawodawca musi przestrzegać norm konstytucyjnych, a w szczególności nie może naruszać zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji)”. Na tej podstawie Trybunał odmówił wówczas kontroli art. 229 u.g.n., uzasadniając to przede wszystkim tezą o braku konstytucyjnego prawa do zwrotu wyłączonej nieruchomości, na której nie zrealizowano zakładanego celu publicznego lub która stała się zbędna z punktu widzenia realizacji tego celu.

W świetle rozwoju późniejszego orzecznictwa Trybunału, Sejm poglądu tego nie podziela, prowadząc dalsze rozważania przy założeniu istnienia tego typu prawa, wynikającego pośrednio z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Sejm rezerwuje sobie jednocześnie prawo do odwołania się do ustaleń poczynionych w sprawie o sygn. akt SK 6/13 w kontekście ważenia wartości podlegających ochronie za sprawą art. 229 u.g.n.

4. Jak już podniesiono, regulacja art. 229 u.g.n. ma charakter uzupełniający w stosunku do podstawowej (merytorycznej) regulacji art. 136 ust. 3 u.g.n., formułującego ogólną zasadę zwrotu nieruchomości, która nie została faktycznie wykorzystana na cel określony w decyzji o wyłączeniu – w związku z czym jest niekiedy określana jako negatywna przesłanka zwrotu wyłączonej nieruchomości. Zaskarżony przepis art. 229 u.g.n. wyłącza bowiem możliwość wystąpienia z roszczeniem o zwrot nieruchomości w sytuacji, gdy przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłączonej działkę sprzedano albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to ujawniono w księdze wieczystej.

Artykuł 229 u.g.n. jest przepisem przejściowym o charakterze intertemporalnym. Charakter prawny przepisów przejściowych polega na tym, że odnoszą się one do stosunków prawnych istniejących w momencie wprowadzania w życie nowej regulacji prawnej i mają na celu specjalne (całkowicie lub częściowo

odrębne) uregulowanie tych stosunków prawnych w świetle wchodzącej w życie nowej ustawy. Zatem punktem odniesienia przepisów przejściowych jest dotychczasowy stan prawny i ukształtowane na podstawie tego stanu stosunki prawne trwające w momencie wejścia w życie nowych przepisów (zob. wydany w sprawie Skarżących wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. I OSK 624/15). W kontekście art. 229 u.g.n. w orzecznictwie sądów administracyjnych precyzuje się, że ma on na celu utrwalenie, ukształtowanych w drodze wpisów do księgi wieczystej, stosunków prawnorzeczowych powstałych w poprzednim porządku prawnym. Służy on ochronie podmiotów, które w dobrej wierze uzyskały prawo użytkowania wieczystego lub własność nieruchomości (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13 i powołane tam wyroki NSA).

5. Niewątpliwie, zakwestionowany przepis art. 229 u.g.n. spełnia formalną przesłankę ograniczenia praw lub wolności przepisem rangi ustawowej. Równie niewątpliwie jest to, że spełnione zostały konstytucyjnie uzasadnione materialne (merytoryczne) podstawy takiego ograniczenia konkurencyjnymi wartościami lub zasadami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Są nimi – co oczywiste – prawa i wolności innych osób, tj. osób trzecich, które w dobrej wierze i niewadliwie nabyły prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego wyłączonej nieruchomości, które to prawa zostały ujawnione następnie w księdze wieczystej przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także – czego skarżący już nie dostrzegają – względy porządku publicznego, wymagające stabilizacji stosunków prawnych ukształtowanych niekiedy wiele dziesięcioleci wstecz (tak również TK w postanowieniu z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13).

Konstrukcja użytkowania wieczystego, zaliczanego do praw na rzeczy cudzej, aczkolwiek nie do grupy praw rzeczowych ograniczonych (*arg. ex art. 244 § 1 k.c.*), w wielu punktach zbliża się do konstrukcji prawnej własności. Jak podkreśla się w piśmiennictwie: „W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób; w tych samych granicach może swoim prawem rozporządzać (art. 233 k.c.). Częściowo zatem konstrukcja stosunku prawnego użytkowania wieczystego przedstawia się tak samo, jak stosunku prawnego własności.

Najistotniejszym elementem prawa użytkowania wieczystego jest przysługująca użytkownikowi wieczystemu wolność prawnie chroniona korzystania z rzeczy. Do pozostałych elementów należy m.in. kompetencja do rozporządzania prawem. Podobnie jak w stosunku prawnym własności, normy prawne wyznaczające ten fragment złożonej struktury stosunku prawnego użytkowania wieczystego adresowane są do wszystkich, na wszystkich spoczywa obowiązek nieingerowania w sferę postępowania dozwolonego użytkownikowi wieczystemu. Szczególną cechą użytkowania wieczystego jest to, że zakres wolności prawnie chronionej użytkownika wieczystego określa także umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, a mianowicie te jej postanowienia, które dotyczą „sposobu korzystania z gruntu” (art. 239 § 1 k.c.).

Oprócz tego kompleksu elementarnych stosunków prawnych na instytucję użytkowania wieczystego składa się jeszcze drugi zespół stosunków elementarnych, zachodzących pomiędzy użytkownikiem wieczystym a właścicielem gruntu. Stosunki te są dwustronnie zindywidualizowane, przy czym jedna ze stron wskazana jest przez prawo własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste (stosunek prawny użytkowania wieczystego jest związany podmiotowo ze stosunkiem prawnym własności obciążonej nieruchomości). Te dwustronnie zindywidualizowane stosunki prawne kształtuje, oprócz norm prawnych, także treść umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Składnikiem tego kompleksu stosunków prawnych jest przede wszystkim obowiązek właściciela znoszenia korzystania przez użytkownika wieczystego z nieruchomości w zakresie określonym w ustawie i umowie, a także liczne obowiązki użytkownika wieczystego i odpowiadające im uprawnienia właściciela, m.in. odnoszące się do uiszczania opłaty rocznej (art. 238 k.c.) oraz wzniesienia budynków lub innych urządzeń (art. 239 § 2 k.c.), a także kompetencja właściciela do przedterminowego rozwiązania stosunku prawnego (art. 240 k.c.)” (P. Machnikowski, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 15-16).

Wyżej wskazane podobieństwo przejawia się również w horyzoncie czasowym, na jaki jest ustanawiane użytkowanie wieczyste (co do zasady na okres 99 lat; art. 236 § 1 zdanie 1 k.c.), z możliwością jego przedłużenia na dalszy okres (od 40 do 99 lat; art. 236 § 2 k.c.) oraz równoczesnym ograniczeniem możliwości rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (art. 240 k.c.).

Wbrew ocenie skarżących, zastosowane rozwiązanie wydaje się również niezbędne, w tym znaczeniu, że zamierzone przez ustawodawcę cele nie mogą być osiągnięte przy użyciu środków mniej uciążliwych dla jednostki (byłego właściciela lub jego następców prawnych). Skarżący wskazują na możliwość przyznania byłym właścicielom prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego lub wygaśnięcia tego prawa z upływem okresu, na jaki zostało ustanowione. Obowiązujące przepisy nie przewidują jednak możliwości wydawania warunkowych lub terminowych decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości (np. z zastrzeżeniem zwrotu za kilkadziesiąt lat lub w razie spełnienia się zdarzenia przyszłego i niepewnego, jakim jest wcześniejsze wygaśnięcie stosunku użytkowania wieczystego). Brak takiej regulacji należy rozpatrywać w kategorii zaniechania prawodawczego, związanego z szerszym problemem konstrukcji postępowania zwrotowego, którego ocena nie leży w kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc się do kryterium proporcjonalności ograniczenia należy wskazać, że ustawodawca dysponuje szerokim marginesem swobody uregulowania zasad zwrotu wywłaszczanych nieruchomości. Jest przy tym zobowiązany chronić ukształtowane stosunki prawne, w tym niewadliwie nabyte prawa osób trzecich, a także interes publiczny. Urzeczywistniając konstytucyjne gwarancje wywłaszczenia, ustawodawca powinien mieć na względzie, że im dłuższy czas upłynął od wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny, tym silniejsze uzasadnienie ma ochrona obecnego właściciela i stabilizacja stosunków prawnych ukształtowanych po wywłaszczeniu. Służy to zarówno ochronie interesu publicznego, jak też ochronie własności jako instytucji prawnej mającej cechy trwałości i stabilności. Nie można bowiem mówić o istnieniu absolutnego prymatu interesów byłych właścicieli wyrażających się w żądaniu zwrotu w naturze należących niegdyś do nich nieruchomości nad interesem publicznym, jakim jest realizacja celów publicznych i stabilizacja stosunków własnościowych w państwie (zob. postanowienie TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13). Na znaczenie czynnika czasu oraz konieczności zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości Trybunał Konstytucyjny wskazywał również w wyrokach z: 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt SK 43/07), 23 września 2014 r. (sygn. akt SK 7/13) oraz 14 lipca 2015 r. (sygn. akt SK 26/14).

6. Uzupełniającym argumentem, ważkim przy ocenie proporcjonalności wprowadzanego w art. 229 u.g.n. ograniczenia prawa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jest dostępność dla byłych właścicieli lub ich następców prawnych instrumentów natury kompensacyjnej. Jak wskazuje Prokurator Generalny w stanowisku z 15 lipca 2019 r. (znak: PK VIII TK 31.2019): „Bardzo istotny z punktu widzenia oceny spełnienia przez zaskarżone uregulowanie kryterium proporcjonalności *sensu stricto* jest fakt, że nawet w przypadku oddalenia na podstawie art. 229 u.g.n. przez sąd administracyjny roszczenia o zwrot nieruchomości nie jest wykluczone dochodzenie przez poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego od Skarbu Państwa lub gminy na zasadach ogólnych, tj. przed sądem powszechnym (art. 2 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego; Dz. U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.), naprawienia szkody wynikłej wskutek zbycia wywłaszczonej nieruchomości lub oddania jej w użytkowanie wieczyste z naruszeniem obowiązków wynikających z art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. IV CSK 240/14, opublikowany w Bazie orzeczeń Sądu Najwyższego na stronie: http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx)”. Podobne stanowisko zajął SN w wyroku z 10 sierpnia 2005 r. (sygn. akt I CK 130/05) uznając, że: „Utrata możliwości uzyskania zwrotu wywłaszczonego prawa [m.in. ze względu na zbycie własności nieruchomości lub ustanowienie na niej użytkowania wieczystego – uwaga własna] może stanowić szkodę” podlegającą naprawieniu we właściwym trybie.

7. Odnośnie do zarzutu naruszenia, wynikających z art. 2 Konstytucji, zasad zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także ochrony praw nabytych należy poprzeć argumentację przedstawioną przez Prokuratora Generalnego w stanowisku z 15 lipca 2019 r. (znak: PK VIII TK 31.2019), odwołując się do tezy, iż wejście w życie przepisu art. 229 u.g.n. nie miało wpływu na sytuację prawną Skarżących, a zaczerpniętą z wyroku NSA z 3 marca 2010 r. (sygn. akt I OSK 679/09). W orzeczeniu tym, wydanym w stanie faktycznym analogicznym do występującego w sprawie niniejszej, sąd wskazał, co następuje: „Zauważyć należy, iż przepis art. 229 u.g.n. jest przepisem przejściowym o charakterze intertemporalnym. Istota tego rodzaju przepisów polega na tym, że odnoszą się one do stosunków prawnych zastanych w momencie wprowadzenia w życie nowej

regulacji prawnej i mają na celu specjalne uregulowanie tych stosunków prawnych w świetle wchodzących w życie nowych przepisów prawa (por. wyrok NSA z dnia 27 lutego 2007 r. I OSK 544/06, Lex nr 362099). Zauważyć należy, że wejście w życie przepisu art. 229 u.g.n. nie miało wpływu na sytuację prawną skarżących. Wprawdzie w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1998 r. nie było przepisu stanowiącego wprost, że poprzedniemu właścicielowi lub jego następcy prawnemu nie przysługuje roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość została sprzedana albo oddana w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej, a prawa nabywcy zostały ujawnione w księdze wieczystej, jak to stanowi obecnie przepis art. 229 u.g.n., to jednak zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie wielokrotnie wypowiedziano się o kwestii zależności pomiędzy zwrotem nieruchomości, a prawem użytkowania wieczystego nieruchomości.

Wskazywano, że nie jest dopuszczalne wydanie decyzji o zwrocie nieruchomości zbędnej na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, jeżeli Skarb Państwa lub gmina nie władają taką nieruchomością na skutek m.in. ustanowienia na niej prawa użytkowania wieczystego. W takiej sytuacji sam fakt utraty władania tą nieruchomością przez Skarb Państwa stanowił negatywną przesłankę dla orzeczenia o jej zwrocie, a zatem okoliczność, czy nieruchomość jest wykorzystana zgodnie z celem, na jaki została wywłaszczona, czy też wykorzystano ją na inny cel bądź w ogóle nie wykorzystano, nie mogła mieć znaczenia dla wyniku sprawy, także pod rządą art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 390/98;; z dnia 14 maja 1998 r., sygn. akt IV SA 1174/96; z dnia 11 sierpnia 1998 r., sygn. akt IV SA 1687/96uchwały Sądu Najwyższego z: dnia 23 września 1993 r. III AZP 13/93; z dnia 22 grudnia 1993 r., III AZP 24/93).

Jak wskazał Prokurator Generalny w przywołanym wyżej stanowisku: „W świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa właściciele wywłaszczonych nieruchomości nie mieli podstaw do przypuszczania, że warunki uzależniające zwrot nieruchomości nie pozostaną nigdy zmodyfikowane. Artykuł 229 u.g.n. respektuje zakaz retroakcji oraz nie ingeruje w interesy w toku. Nie pozbawia on także praw nabytych przez Skarżących. Byłym właścicielom wywłaszczonych nieruchomości nie przysługiwało na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów roszczenie o zwrot nieruchomości w przypadku ustanowienia na niej użytkowania

wieczystego. Artykuł 229 u.g.n. nie powoduje zmiany w tym zakresie". Z drugiej strony, nawet gdyby podzielić stanowisko skarżących o przysługiwaniu im pod rządą ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (wobec braku odpowiednika art. 229 u.g.n.) roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, należałoby wskazać, że ustawa o gospodarce nieruchomościami, uchwalona w dniu 21 sierpnia 1997 r. i ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 115, poz. 741 z 29 września 1997 r. weszła w życie po ponad 3-miesięcznym *vacatio legis*, z dniem 1 stycznia 1998 r. Biorąc powyższe pod uwagę trzeba wskazać, że byli właściciele lub ich następcy prawni, którzy dostrzegali pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, mieli określony margines czasu, aby wszcząć postępowanie jeszcze przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami (mimo, że przepis art. 233 u.g.n. istotnie ogranicza tę możliwość, przyjmując zasadę bezpośredniego skutku nowej ustawy i stanowiąc, że: „Sprawy wszczęte, lecz niezakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, prowadzi się na podstawie jej przepisów.”).

Powyższe stwierdzenie nie uchybia obserwacji, iż miarodajne w dacie przeniesienia własności nieruchomości przez poprzednika prawnego skarżących przepisy art. 34 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. stanowiły, że: „Nieruchomość wywłaszczona w trybie niniejszej ustawy podlega zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela, jeżeli naczelnik powiatu ustali, że nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie” oraz że „Naczelnik powiatu orzeka o zwrocie nieruchomości za zgodą wywłaszczonego właściciela”. Podobną regulację przewidywały przepisy art. 69 ust. 1 i 2 u.g.g.w.n. Z kolei brak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym odpowiednika art. 216 u.g.n. uzupełniało orzecznictwo sądowe, wedle którego: „Nieruchomość nabyta dla Państwa na podstawie art. 6 ustawy z 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości jest «nieruchomością wywłaszczoną w trybie ustawy», w rozumieniu jej art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze, a tym samym podlega zwrotowi” (wyrok SN z 29 października 2004 r., sygn. akt III CK 477/03; tak również uchwała składu siedmiu sędziów SN z 20 lutego 1985 r., sygn. akt III AZP 8/84; uchwały SN z: 11 kwietnia 1985 r., sygn. akt III CZP 13/85; 19 września 1991 r., sygn. akt III CZP 82/91; 24 września 1992 r., sygn. akt III AZP 11/92; wyroki SN z: 20 lutego 1985 r., sygn. akt III AZP 8/84; 22 stycznia 1986 r., sygn. akt III ARN 30/85).

Jak wskazał Sąd Najwyższy, w podsumowującym dotychczasowe orzecznictwo wyroku z 29 października 2004 r. (sygn. akt III CK 477/03): „Uchwała z 20 lutego 1985 r., III AZP 8/84, OSNC 1985/10/145, której nadano moc zasady prawnej stwierdziła, że nieruchomością wywłaszczoną w rozumieniu art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64) jest także nieruchomość zbyta na podstawie umowy przewidzianej przez art. 6 tej ustawy, a sprawa o zwrot wymienionej nieruchomości (i o spowodowane nim rozliczenie) podlega rozpoznaniu na drodze sądowej. Sąd Najwyższy uznał w jej treści, że rozstrzygnięcie takiej sprawy nie może nastąpić bez wydania ostatecznej decyzji organu administracji, orzekającej, że nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których nastąpiło jej nabycie. W tym wypadku przedmiotem zagadnienia prawnego był zakres stosowania przepisów o zwrocie nieruchomości. [...]

W uchwale z 19 września 1991 r., III CZP 82/91, OSNC 1992/4/56, Sąd Najwyższy wyjaśniał tryb postępowania w sprawie o zwrot nieruchomości na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (dalej skrót: u.g.g.w.n.) nabytej w drodze umowy.

Przytoczone wyżej oraz inne orzeczenia Sądu Najwyższego (np. uchwała z 11 kwietnia 1985 r., III CZP 13/85, OSNC 1985/12/188) i Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtowały rozszerzającą wykładnię art. 34 ust. 1 ustawy z 1958 r. oraz art. 69 u.g.g.w.n., po czym analogiczne unormowanie zamieszczono w § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (Dz. U. Nr 72, poz. 315). Również skład orzekający w niniejszej sprawie podziela zapatrywanie, iż nabycie nieruchomości w trybie art. 6 wymienianej ustawy nie wyłączało stosowania przepisów regulujących jej zwrot”.

Jednocześnie w orzecznictwie przyjmowano, że warunkiem wytoczenia powództwa o zwrot takiej nieruchomości jest ostateczna decyzja organu administracji państwowej, stwierdzająca, że nieruchomość nie została zużyta w całości lub w części i jest zbędna na cele, dla których nastąpiło jej nabycie. Roszczenia o zwrot nieruchomości nie ograniczają uprawnienia osób trzecich do jej posiadania (uchwała SN z 11 kwietnia 1985 r., sygn. akt III CZP 13/85). Na marginesie należy jednak podkreślić, że – inaczej niż przy wydawaniu decyzji wywłaszczeniowych, w których, na podstawie uprzednio zgromadzonej dokumentacji obowiązkowo wskazywano cel

wywłaszczenia, w umowach z art. 6 u.z.t.w.n. cel nabycia w ogóle nie występował albo był określany ogólnikowo. Ma to znaczenie również z punktu widzenia stosowania art. 136 ust. 3 u.g.n. (w zakresie nieobjętym art. 229 u.g.n.). Wówczas organ rozpatrujący wniosek o zwrot musi bowiem samodzielnie ustalić cel wywłaszczenia w oparciu o stosowną dokumentację sprzed daty zawarcia umowy.

8. Nie zasługują również na uwzględnienie zarzuty skarżących dotyczące naruszenia zasady równości oraz równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji) uzasadnione zróżnicowanym – a nieuprawnionym ich zdaniem – standardem ochrony praw byłych właścicieli i ich następców prawnych w zależności od daty ustanowienia na wywłaszczonej nieruchomości prawa użytkowania wieczystego i ujawnieniem tego prawa w księdze wieczystej nieruchomości.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał – nawet na tle spraw dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości – że „ustawodawca dysponuje dużym zakresem swobody w regulacji prawnej stosunków społeczno- ekonomicznych oraz że w ramach wspomnianej swobody do ustawodawcy należy wybór kryteriów ewentualnego zróżnicowania [podmiotów podobnych]. Kryteria dopuszczalnych zróżnicowań mają charakter ocenny, a biorąc pod uwagę generalną zasadę domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa, ocena konstytucyjna stwierdzonych zróżnicowań musi być dokonywana przy zachowaniu koniecznej powściągliwości” (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08; podobnie w wyrokach TK z: 9 grudnia 2008 r., sygn. akt SK 43/07, 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13 oraz 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/14).

Przyjęcie w art. 229 u.g.n. – jako przepisie przejściowym o charakterze intertemporalnym – kryterium momentu powstania prawa użytkowania wieczystego i jego ujawnienia w księdze wieczystej, przypadającego – odpowiednio – przed i po wejście w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami pozostaje w bezpośrednim związku z charakterem i celem tego przepisu przejściowego. Co więcej, rozwiązanie takie pozostaje w ścisłym związku z *ratio* regulacji, którym była – jak już kilkakrotnie wskazywano – stabilizacja stosunków prawnych ukształtowanych po wywłaszczeniu. Dobrym przykładem jest tutaj sprawa skarżących, w której przeniesienie własności na Skarb Państwa nastąpiło ponad 50 lat temu, zaś ustanowienie użytkowanie wieczystego oraz jego ujawnienie w księdze wieczystej ponad 20 lat temu. Przy

uwzględnieniu tego czynnika czasu i faktu pozostawienia byłym właścicielom prawa dochodzenia na drodze cywilnej naprawienia szkody wynikłej wskutek zbycia wywłaszczonej nieruchomości lub oddania jej w użytkowanie wieczyste z naruszeniem obowiązków wynikających z art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n zasadne jest przyjęcie, że waga interesów, którym ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy wynikającej z art. 229 u.g.n., pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Odniesienie takiej samej regulacji do stosunków prawnych ukształtowanych ostatecznie po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie byłoby zasadne również z tej przyczyny, że w wielu wypadkach mogłoby to blokować powstanie roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jeszcze zanim spełnią się przesłanki tego roszczenia określone w art. 136 u.g.n.

9. Podsumowując, należy uznać, że art. 229 u.g.n., w zakresie, w jakim wyłącza możliwość dochodzenia przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej, **jest zgodny** z art. art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

M. KRZYSZTOF SIEMUJ

Elżbieta Witek