



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 22 grudnia 2015 r.

PG VIII TK 125/15
(SK 39/15)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	23. 12. 2015
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną A i D M. o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 i art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r, poz. 782 ze zm.) w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy nie przewidują roszczenia poprzedniego właściciela (bądź jego spadkobierców) o zwrot nieruchomości nabytej w drodze umowy cywilnoprawnej, zawartej w trybie rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 32, art. 21 ust. 2 w związku z art. 2 oraz z art. 7 Konstytucji RP

– na podstawie art. 82 ust. 2 w zw. z art. 56 pkt 5 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.)

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.) 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 art. 64 ust. 1 i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z dnia 7 lipca 2015 r. A i D M. (dalej: Skarżący) zarzucili, że art. 136 ust. 3 w zw. z art. 114, art. 115, art. 137, art. 140 oraz art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.; dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy nie przewidują roszczenia poprzedniego właściciela (bądź jego spadkobierców) o zwrot nieruchomości nabytej w drodze umowy cywilnoprawnej, zawartej w trybie rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 32, art. 21 ust. 2 w związku z art. 2 i z art. 7 Konstytucji RP. Na wezwanie Trybunału Konstytucyjnego, Skarżący uściślili, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie czynią jedynie art. 136 ust. 3 i art. 216 u.g.n. (*vide* – pismo z dnia 12 sierpnia 2015 r.).

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Przedmiotem postępowania administracyjnego był wniosek Skarżących o zwrot działki nr , o powierzchni ha, położonej w Ż i objętej ówczesną księgą wieczystą nr W dniu marca 1999 r. owa nieruchomość została nabyta przez Skarb Państwa od W B. – na podstawie

umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego. W treści tego aktu zawarte zostało oświadczenie przedstawiciela Skarbu Państwa, że nabywana działka – zgodnie z decyzją Burmistrza Miasta Ż z dnia grudnia 1998 r., nr , o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – przeznaczona jest pod budowę

W dniu grudnia 2005 r. W. B. zmarła, a spadek po niej (na prawach małżeńskiej wspólności ustawowej) nabyli w całości Skarżący. Wcześniej jeszcze, decyzją z dnia lutego 2001 r., nr , Starosta zatwierdził projekt podziału nieruchomości na działki nr (o powierzchni m²) i nr (o powierzchni m²). Następnie, decyzją z dnia czerwca 2002 r., organ ten orzekł o wygaśnięciu trwałego zarządu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w stosunku do działki nr – w związku z jej zbędnością dla potrzeb drogownictwa. Z kolei, w dniu września 2011 r., tenże Starosta , działający w imieniu Skarbu Państwa, umową sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego, sprzedał działkę nr osobie fizycznej. Właścicielem działki nr pozostaje natomiast Skarb Państwa.

W tak ustalonym stanie faktycznym, rozpoznając wymieniony na wstępie wniosek Skarżących, decyzją z dnia maja 2012 r., nr , Starosta umorzył postępowanie o zwrot nieruchomości – uznając je za bezprzedmiotowe.

W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia organ wskazał, że brak jest podstaw do zastosowania przepisów o zwrocie nieruchomości. Przedmiotowa nieruchomość nie została bowiem wywłaszczona, lecz wykupiona pod rządami obecnie obowiązującej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do art. 216 u.g.n., przepisy jej rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio jedynie do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie katalogu ustaw zawartego w tym przepisie. Katalog ten ma charakter zamknięty i nie podlega wykładni rozszerzającej.

W odwołaniu od powyższej decyzji Skarżący domagali się jej uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Działający jako organ odwoławczy Wojewoda , w decyzji z dnia października 2012 r., nr , stwierdził, że zakres nieruchomości, podlegających zwrotowi na zasadach określonych w obecnie obowiązującej ustawie, wyznaczają przepisy art. 136 ust. 3 i ust. 4 oraz art. 216 u.g.n. Pod pojęciem „wywłaszczonej nieruchomości”, którym operuje art. 136 ust. 3 u.g.n., należy rozumieć wyłącznie nieruchomość, w stosunku do której Skarb Państwa (lub jednostka samorządu terytorialnego) nabył (nabyła) prawo rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia, a więc na mocy indywidualnej i konkretnej decyzji administracyjnej. W ocenie organu odwoławczego, w rozpatrywanej wówczas sprawie nie doszło do wywłaszczenia w rozumieniu u.g.n. Zbycie nieruchomości nastąpiło bowiem podczas obowiązywania u.g.n. i na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej dobrowolnie pomiędzy byłą właścicielką a Skarbem Państwa. W tej sytuacji, w ocenie Wojewody , brak było podstaw do zastosowania przepisów o zwrocie nieruchomości.

W skardze na powyższą decyzję Skarżący zarzucili naruszenie art. 136 ust. 3 u.g.n. poprzez błędną jego wykładnię, polegającą na uznaniu, że przepis ten znajduje zastosowanie jedynie w sytuacji wywłaszczenia na mocy decyzji administracyjnej. Odwołując się do regulacji zawartej w art. 216 u.g.n., podnieśli, że w niektórych aktach normatywnych, wymienionych w owym przepisie, przypadki nabycia nieruchomości na cele publiczne w drodze umowy poprzedzonej rokowaniami były uregulowane podobnie jak w obecnie obowiązującej ustawie, co – zdaniem Skarżących – przemawia za zasadnością żądania zwrotu nieruchomości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w G , wyrokiem z dnia kwietnia 2013 r., sygn. , uchylił decyzję Wojewody oraz poprzedzającą ją decyzję Starosty Sąd

administracyjny przyjął bowiem, że chociaż brak jest unormowania, które *expressis verbis* zrównywałoby pojęcie wyłączenia z umową cywilnoprawną, której przedmiotem jest przeniesienie na podmiot publiczny prawa rzeczowego do nieruchomości w związku z realizacją celów publicznych, to jednak akceptacja stanowiska organów prowadziłaby do dyskryminowania grupy podmiotów ubiegających się o zwrot nieruchomości, tylko dlatego iż dobrowolnie zgodziły się odstąpić składnik swojego majątku dla realizacji celu publicznego. Odwołując się do wykładni logicznej i systemowej oraz mając na względzie unormowania konstytucyjne odnoszące się do ochrony własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), a także równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), Sąd doszedł do przekonania, że art. 136 u.g.n. znajduje zastosowanie także w przypadkach, w których przeniesienie własności nieruchomości na potrzeby realizacji celów publicznych nastąpiło w drodze zawarcia umowy cywilnoprawnej już pod rządami tej ustawy. Argumentem, przemawiającym za przyjęciem takiego punktu widzenia, jest to, że w art. 216 u.g.n. dopuszczono możliwość skutecznego ubiegania się o zwrot nieruchomości – nabytej na rzecz podmiotu publicznego w drodze umowy – w sytuacjach, w których prawo własności zostało przeniesione w ten sposób przed 1 stycznia 1998 r.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wywiódł Wojewoda , zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu, m.in., naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 136, art. 137, art. 140 i art. 216 u.g.n.

Orzekający w sprawie Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia marca 2015 r., sygn. , uchylił wyrok WSA w G i oddalił skargę. Uznano bowiem, że normatywna treść art. 136 ust. 3 u.g.n. nie budzi wątpliwości na gruncie wykładni językowej, a stanowisko, że przepis ten znajduje zastosowanie również wówczas, gdy nabycie nieruchomości na cel publiczny nastąpiło w trybie umowy (art. 114 ust. 1 u.g.n.), pozostaje w sprzeczności z przepisami owego art. 114 ust. 1 oraz art. 115 ust. 2 u.g.n. W ocenie NSA, niedopuszczalne jest bowiem, by w drodze wykładni sądowej

rozszerzać stosowanie instytucji zwrotu nieruchomości na nieruchomości, które nie zostały wywłaszczone, ani też nie zostały „przejęte lub nabyte” w trybie ustaw wymienionych w art. 216 u.g.n.

W, będącej przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie, skardze konstytucyjnej Skarżący podnoszą, że porównanie sytuacji objętych art. 112 w związku z art. 113 ust. 1 u.g.n. (wywłaszczenie *sensu stricto*) z sytuacją z art. 114 u.g.n. (nabycie nieruchomości przez podmiot publicznoprawny w drodze umowy cywilnoprawnej), a także odniesienie do sytuacji objętych niektórymi ustawami wskazanymi w art. 216 u.g.n., prowadzi do wniosku o podobieństwie opisywanych w nich stanów prawnych. Dlatego też – zdaniem Skarżących – pominięcie w art. 136 ust. 3 i art. 216 u.g.n. możliwości żądania przez poprzedniego właściciela zwrotu nieruchomości, nabytej przez podmiot publicznoprawny w trybie określonym w art. 114 u.g.n., prowadzi do naruszenia wynikającego art. 21 i art. 64 ust. 1 Konstytucji prawa własności, a także jest niezgodne z wyrażoną w art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej zasadą równej ochrony własności i innych praw majątkowych oraz ze statuowaną w art. 32 Konstytucji zasadą równości. Pominięcie owo kolidować ma również z, wynikającą z art. 2 ustawy zasadniczej, zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z, wywodzoną z tego przepisu Konstytucji, zasadą poprawnej legislacji, a ponadto, z, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zasadą praworządności.

Przed oceną zawartych w skardze zarzutów oraz oceną dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał Konstytucyjny, zasadne wydaje się przedstawienie istotnych w rozpatrywanej sprawie uregulowań prawnych.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami określa zasady: gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, podziału, scalania, pierwokupu, wywłaszczania i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, udziału

w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, wyceny nieruchomości i działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami (art. 1 u.g.n.).

Dział II przedmiotowej ustawy, zatytułowany: „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, w rozdziale 4 określa zasady wywłaszczenia nieruchomości. W rozumieniu u.g.n., wywłaszczenie polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 u.g.n.). Wywłaszczenie następuje za odszkodowaniem.

Stosownie do art. 114 ust. 1 u.g.n., przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego konieczne jest przeprowadzenie rokowań zmierzających do nabycia nieruchomości potrzebnej do realizacji celu publicznego w drodze umowy. W literaturze wskazuje się, „że obowiązek prowadzenia rokowań zostaje spełniony przez złożenie właścicielowi nieruchomości (...) oświadczenia woli w rozumieniu prawa cywilnego o charakterze zaproszenia do prowadzenia rokowań w sprawie zawarcia stosownej umowy, w którym zostają określone warunki nabycia własności nieruchomości” (T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2007, wyd. 3, str. 106). Zatem to podmiot, na rzecz którego ma nastąpić wywłaszczenie, powinien wystąpić z inicjatywą i zaproponować właścicielowi nieruchomości warunki, na których jest gotów – w drodze umowy – nabyć daną nieruchomość przeznaczoną na realizację celu publicznego. W trakcie rokowań dozwolone jest podejmowanie wszelkich legalnych czynności i działań prowadzących do zawarcia umowy, a przedmiotem rokowań mogą być wszystkie jej składniki. Rokowania nie oznaczają składania oświadczeń woli, mają charakter przygotowawczy (*vide* – wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 marca 2006 r., II SA/Rz 943/05, LEX nr 873000).

Podkreśla się też, że zawarta w ich następstwie umowa traktowana jest „jak każda inna umowa zbycia nieruchomości, dlatego podważanie jej skutków na drodze administracyjnej poprzez roszczenie o zwrot wymaga wyraźnej podstawy ustawowej” (J. Parchomiuk, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonych lub przejętych pod budowę dróg publicznych*, Przegląd Prawa Publicznego, nr 2(62)/2008).

W rozdziale 6 działu III u.g.n. uregulowano natomiast zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. W szczególności, art. 136 u.g.n. stanowi:

„1. Nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości.

2. W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

3. 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.

4. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3.

5. W przypadku niezłożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania

zawiadomienia o możliwości zwrotu, uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa.”

Zgodnie z art. 137 u.g.n., nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

Dział VII ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera natomiast przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe. Artykuł 216 u.g.n. znajduje się w rozdziale 1 tego działu, zatytułowanym „Przepisy przejściowe” i ma brzmienie:

„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 orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że wykładnię pojęcia nieruchomości wywłaszczonej, zawartego w ust. 3 art. 136 u.g.n., determinuje konstrukcja art. 136 ust. 3 i 4 u.g.n. oraz art. 216 u.g.n. Przez wywłączoną nieruchomość rozumie się zatem nieruchomość, w stosunku do której Skarb Państwa (lub określona jednostka samorządu terytorialnego) nabył (nabyła) prawo rzeczowe w drodze wywłaszczenia *sensu stricto*, a więc na podstawie indywidualnej (w znaczeniu podmiotowym) i konkretnej (w sensie przedmiotowym) decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu administracyjnym na podstawie obowiązujących ustaw regulujących ogólne zasady i tryb przymusowego odjęcia lub ograniczenia własności albo innych praw rzeczowych na nieruchomości za odszkodowaniem (*vide* – wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. II SA/Bk 156/04, LEX nr 160 387). W art. 136 u.g.n. zasada zwrotu nieruchomości jednoznacznie odnosi się tylko do przypadków wywłaszczenia nieruchomości *sensu stricto*. Jednocześnie jednak, art. 216 u.g.n. dodatkowo przewiduje odpowiednie stosowanie zasady zwrotu nieruchomości także do nieruchomości nabytych lub przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustaw wymienionych enumeratywnie w tym przepisie oraz nieruchomości przejętych na rzecz określonych podmiotów (państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej) i na potrzeby Tatrzańskiego

prawnych (przepisów prawnych) z aktami (przepisami) wyższego stopnia, bez względu na sposób zainicjowania kontroli hierarchicznej. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie może więc być zaniechanie ustawodawcy, także wówczas, gdy skarżący wiąże to zaniechanie z zakresem określonego przepisu, wskazanego jako przedmiot kontroli, uzasadniając, że prawodawca winien objąć ten zakres normatywny regulacją prawną zaskarżonego (wskazanego do kontroli) przepisu. Ta oczywista zasada, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, dotyczy także postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną, o czym Trybunał wielokrotnie przypominał (*vide* np. – postanowienia z dnia: 8 czerwca 2000 r., sygn. Ts 182/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 17; 27 maja 2008 r., sygn. SK 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 74; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29).

Z innego rodzaju sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy ustawodawca unormował jakąś sferę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, naruszając zarazem konstytucyjną zasadę równości. W takim przypadku, Trybunał ma kompetencję do oceny nie tylko tego, co akt ustawodawczy, wydany i obowiązujący, uregulował, ale także tego, co pominął, chociaż, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, powinien był uregulować. Takie stanowisko, dotyczące tzw. pominięcia ustawodawczego, które może być przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego i przedmiotem Jego kognicji, ukształtowało się jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. (*vide* – orzeczenie z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52), a następnie utrwaliło się w orzecznictwie Trybunału na gruncie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej (*vide* np. – wyroki z dnia: 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 17 kwietnia 2007 r., sygn. SK 20/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 38; 16 listopada 2010 r., sygn. K 2/10, OTK ZU nr

9/A/2010, poz. 102; 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93).

W myśl też, przedstawionych w powołanych wyżej orzeczeniach, ustawodawcy przysługuje swoboda wyboru stosunków społecznych podlegających regulacji w danej ustawie oraz swoboda w zakresie sposobu unormowania tych stosunków. Jednakże, jeśli ustawodawca podejmie już decyzję dotyczącą zakresu i sposobu regulacji ustawowej, regulacja ta winna być dokonana z poszanowaniem wymogów konstytucyjnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34).

Odnosząc się do zbliżonego – do rozpatrywanego w niniejszej sprawie – problemu konstytucyjnego, w uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, Trybunał Konstytucyjny stwierdził przy tym, że „nie wnika w to, czy konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy było rozszerzanie zastosowania zasady zwrotu niewykorzystanej nieruchomości na sytuacje inne niż wywłaszczenie w rozumieniu ustawy z 1997 r. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się na takie rozszerzenie (...), to musiał to uczynić przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych, m. in. przy poszanowaniu zasady równości” (*op. cit.*).

Dla przedmiotowej sprawy szczególnie istotne wydaje się stanowisko, jakie Trybunał Konstytucyjny zajął w wyroku z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13 (*op. cit.*), w którym rozstrzygnięto o konstytucyjności pominięcia prawa byłego właściciela do żądania zwrotu działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne, które to działki, w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela, z mocy art. 98 u.g.n. przeszły na własność jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Trybunał przyjął wówczas dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, zawierającej zarzut ograniczenia zakresu nieruchomości podlegających zwrotowi poprzedniemu

właścicielowi, przejętych przez podmiot publicznoprawny – pod rządami u.g.n. – w trybie innym niż wywłaszczenie *sensu stricto*.

W świetle przedstawionych wyżej wywodów zasadne jest więc przyjęcie poglądu o dopuszczalności poddania skargi A i D M. merytorycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się przy tym, że inicjator kontroli konstytucyjności winien wskazać konkretną normę, której uzupełnienie powinno doprowadzić do sanacji stanu niekonstytucyjności, oraz że niewystarczające jest kwestionowanie wielu przepisów, które łącznie tworzą reżim jakiejś instytucji prawnej, bez wskazania, która norma jest dotknięta pominięciem ustawodawczym (*vide* – postanowienie z dnia 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39). Specyfika zarzutów odnoszących się do pominięcia prawodawczego polega bowiem między innymi na obowiązku dokładnego określenia przez skarżącego przepisu, którego treść – jako zbyt wąska – budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. 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. Z tego powodu, przesłanka dokładnego określenia ustawy, na podstawie której sąd orzekł o prawach skarżącego, oraz określenia sposobu ich naruszenia w skargach konstytucyjnych, w których formułuje się zarzut pominięcia prawodawczego, musi być rozumiana z uwzględnieniem ograniczonych możliwości skarżącego co do jednoznacznego wskazania przepisu o zbyt wąskim zakresie regulacji. Jest to istotne zwłaszcza w sytuacji, gdy materia objęta skargą konstytucyjną podlegała licznym nowelizacjom utrudniającym identyfikację przepisu dotkniętego pominięciem prawodawczym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110).

Odnosząc się do określonego przez Skarżących zakresu zaskarżenia, stwierdzić należy, że sformułowany on został zbyt szeroko. Wskazany w skardze

– obok art. 136 u.g.n. – art. 216 u.g.n. znajduje się w rozdziale zawierającym przepisy przejściowe. Zgodnie z § 30 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowego unormowania na stosunki powstałe pod działaniem przepisów dotychczas obowiązujących. W przepisach przejściowych rozstrzyga się w szczególności:

1) sposób zakończenia postępowań będących w toku (wszczętych w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów i niezakończonych ostatecznie do dnia ich uchylecia), skuteczność dokonanych czynności procesowych oraz organy właściwe do zakończenia postępowania i terminy przekazania im spraw;

2) czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy instytucje prawne zniesione przez nowe przepisy;

3) czy zachowuje się uprawnienia i obowiązki oraz kompetencje powstałe w czasie obowiązywania uchylanych albo wcześniej uchylonych przepisów oraz czy skuteczne są czynności dokonane w czasie obowiązywania tych przepisów;

4) czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień i obowiązków oraz do czynności, o których mowa w pkt 3;

5) czy i w jakim zakresie utrzymuje się w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających.

Stosując się do tych zaleceń, ustawodawca uregulował w art. 216 u.g.n. kwestie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie nieobowiązujących już ustaw. Zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie obowiązującej ustawy uregulowane zostały natomiast właśnie w rozdziale 6 działu III, a konkretnie – w art. 136 u.g.n. Tym samym, to ta jednostka redakcyjna u.g.n. jest właściwa do zaskarżenia pominięcia prawodawczego w kwestii dopuszczalności żądania zwrotu nieruchomości. Z powodu odmiennych zakresów regulacji nie jest bowiem zasadne (jak uczynili to

Skarżący) jednoczesne zaskarżenie przepisów art. 136 ust. 3 u.g.n. oraz art. 216 u.g.n. Podkreślić należy, że teza ta znajduje oparcie w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w powołanym wyroku z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13. Trybunał przyjął wówczas, że w wypadku zaskarżenia pominięcia ustawodawczego, dotyczącego zwrotu nieruchomości, której własność została przeniesiona pod rządami u.g.n., właściwy przedmiot kontroli stanowi jedynie art. 136 ust. 3 u.g.n.

W świetle powyższych ustaleń istnieją podstawy do przyjęcia, że przedmiotem zaskarżenia jest pominięcie prawodawcze odnoszące się do art. 136 ust. 3 u.g.n., a nie do art. 216 u.g.n. Przedmiotowe postępowanie, w części dotyczącej kontroli art. 216 u.g.n., podlegać więc winno umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku – na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Z kolei, przechodząc do oceny prawidłowości przywołanych w przedmiotowej sprawie wzorców kontroli, podnieść należy, że argumentacja Skarżących znajduje dostateczne odniesienie jedynie do niektórych ze wskazanych w *petitum* skargi wzorców, a mianowicie do art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Nie przedstawiono natomiast argumentacji na rzecz niezgodności zakwestionowanej normy prawnej z art. 2 i art. 7 ustawy zasadniczej oraz z, wyrażoną w art. 32 ust. 2 Konstytucji, zasadą zakazu dyskryminacji. W szczególności, w uzasadnieniu skargi brak jest jakiegokolwiek argumentu na rzecz niezgodności zakwestionowanej regulacji z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą poprawnej legislacji, a hasłowo jedynie Skarżący odnoszą się do zawartej w tym przepisie ustawy zasadniczej zasady sprawiedliwości społecznej oraz do zasady zakazu dyskryminacji z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Ponadto, wydaje się, że zarzuty naruszenia zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) Skarżący wiążą nie tyle z normatywną treścią poddanego kontroli przepisu, lecz z procesem stosowania prawa (*vide* – pismo z dnia 12 sierpnia 2015 r., s. 4). Uzasadnienie skargi winno zawierać przedstawienie

materialnej treści danej zasady konstytucyjnej oraz wyraźne wykazanie (tj. przedstawieniu argumentacji i/lub dowodów), w jaki sposób zaskarżone rozwiązanie normatywne ową zasadę narusza. Podkreślić przy tym należy, że w wypadku skargi konstytucyjnej normy ogólne, określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, zasadniczo nie stanowią właściwego wzorca kontroli (*vide* np. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112). Uwzględniając ten pogląd Trybunału Konstytucyjnego, należy przyjąć, że – w wypadku skargi konstytucyjnej – w razie niewykazania istnienia związku z naruszeniem praw i wolności podmiotu wnoszącego skargę, zasady wyrażone art. 2 Konstytucji (lub z przepisu tego wyinterpretowane) nie stanowią właściwego wzorca kontroli. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężar dowodu, że zaskarżony akt normatywny jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa, co do zasady, na podmiocie inicjującym kontrolę.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną przesłankę procesową, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w zakresie dotkniętym tą wadliwością (zob. wyrok z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162 i z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40). Z podanych wyżej powodów, w przedmiotowej sprawie niedopuszczalne jest zatem badanie zgodności art. 136 ust. 3 u.g.n. z art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 2 Konstytucji, a postępowanie w tym zakresie winno zostać umorzone na podstawie powołanego już art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Skarżący powołują też jako wzorzec kontroli art 64 ust. 1 Konstytucji, dotyczący ochrony własności i innych praw majątkowych, jednakże prawidłowość powołania tego wzorca w skardze konstytucyjnej, dotyczącej zasad zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, może być uznane za dyskusyjną. W powołanej sprawie o sygnaturze SK 22/01, w której przedmiotem kontroli był

art. 216 u.g.n., Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że związek kontrolowanego przepisu z gwarancjami własności ma charakter jedynie pośredni i wtórny. Z kolei, w powołanej sprawie o sygnaturze SK 9/08, Trybunał przyjął adekwatność owego wzorca do oceny konstytucyjności pominięcia ustawodawczego, dotyczącego również art. 216 u.g.n.

W niniejszej sprawie Skarżący w swojej argumentacji utożsamiają swoją sytuację prawną ze skutkami ujętej w art. 21 ust. 2 Konstytucji instytucji wywłaszczenia. Część tej argumentacji można jednak odnieść do wzorca z art. 64 ust. 1 Konstytucji, a przy tym, będący przedmiotem kontroli, art. 136 u.g.n. wydaje się być nieco bliższy zasadom ingerencji w prawa majątkowe od art. 216 u.g.n. Wydaje się więc, że art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej może być powołany jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie.

Jak już wspomniano, Skarżący wywodzą swoje prawo do zwrotu nieruchomości głównie z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ewolucja konstytucyjnego znaczenia pojęcia „wywłaszczenie” była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, przeprowadzonej w uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13. Trybunał przyjął wówczas, że ukształtowane w Jego orzecznictwie „[k]onstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki:

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

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

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

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

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

– wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe” (*op. cit.*).

W niniejszej sprawie szczególnie istotny jest jeden z elementów konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia, a mianowicie zasada zwrotu nieruchomości. Kwestia ta była przedmiotem kilku wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Analizę tej problematyki Trybunał przedstawił w powołanym wyroku o sygn. SK 22/01 z dnia 24 października 2001 r. Jako punkt wyjścia do dalszych rozważań Trybunał wskazał wówczas, że „[p]o wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. 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” (*op. cit.*).

Odnosząc powołane wyżej tezy do obowiązującego stanu prawnego, Trybunał uznał wówczas, że art. 136 u.g.n. znajduje zastosowanie do wszelkich wypadków wywłaszczenia nieruchomości bez względu na podstawę prawną dokonanego wywłaszczenia. Dotyczy to również ustaw i innych aktów normatywnych, które stanowiły podstawę wywłaszczenia przed 1 stycznia 1998 r. Artykuł 216 u.g.n. przewiduje natomiast zwrot nieruchomości, których własność została odjęta w trybie innym niż wywłaszczenie, pod warunkiem, że nieruchomość została przejęta lub nabyta na podstawie przepisów wymienionych

w tym artykule. Owo stanowisko podtrzymane zostało w późniejszych orzeczeniach Trybunału (*vide* – wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175; zob. też pow. wyrok z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13).

Powyższe upoważnia do konstatacji, że prawo do zwrotu przejętej przez podmiot prawa publicznego nieruchomości wywodzone może być z art. 21 ust. 2 Konstytucji jedynie wtedy, gdy własność owej nieruchomości została odjęta wbrew woli właściciela prywatnego i w wyniku przeprowadzenia przez organ państwa procedury wywłaszczeniowej, czyli działania posiadającego wskazane wyżej, konstytucyjne cechy wywłaszczenia, w rozumieniu wypracowanym w dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie Skarżących mamy do czynienia z odmienną sytuacją, albowiem nieruchomość została przejęta przez państwo w drodze umowy cywilnoprawnej. Ewidentne jest więc, że art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może w przedmiotowej sprawie stanowić adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjności. Konstatacja ta uprawnia do przedstawienia stanowiska, że art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Charakter zakresu zaskarżenia w przedmiotowej sprawie (zarzut pominięcia ustawodawczego) oraz argumentacja podniesiona przez Skarżących powoduje, że ostateczną konkluzję co do konstytucyjności art. 136 ust. 3 u.g.n. musi poprzedzić porównanie skutków prawnych zbycia nieruchomości w drodze umowy określonej w art. 114 u.g.n. z przepisami, do których odsyła art. 216 u.g.n. Jak już wspomniano, tenże art. 216 u. u.g.n. rozszerza bowiem zasadę zwrotu nieruchomości na inne sytuacje, niż te stanowiące wywłaszczenie w rozumieniu art. 112 u.g.n. Zasadne wydaje się więc przyjęcie, że ustawodawca przyznał w ten sposób niektórym podmiotom specyficzne prawo majątkowe, mające charakter „innego prawa majątkowego” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji (por. E.Lemańska, *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem*

nieruchomości, Lex, 2014 r.; pow. za wersją elektroniczną dostępną w LEX). Takie stanowisko znajduje oparcie w doktrynie oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w których podkreśla się, że w sferze „innych praw majątkowych” ustawodawca ma dużą swobodę kształtowania treści tego rodzaju prawa (*vide* – L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom III, Warszawa 2003, red. L. Garlicki, komentarz do art. 64, s. 21-22; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, *op. cit.*).

Zdaniem Skarżących, porównanie sytuacji, objętych art. 114 u.g.n., z rozwiązaniami niektórych ustaw, wskazanych w art. 216 u.g.n., prowadzi do wniosku, że zachodzi pomiędzy nimi podobieństwo opisywanych stanów prawnych, a to – zgodnie z konstytucyjną zasadą równości – nakazywałoby takie samo ich potraktowanie. Nakazuje to bowiem art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej, który formułuje podmiotowe prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Jest to prawo podmiotowe w tym sensie, że nie tylko rodzi zobowiązanie ustawodawcy lub organu stosującego prawo do zapewnienia wszystkim równości wobec prawa, ale wyposaża podmioty w uprawnienie do żądania równej ochrony wymienionych w nim praw. Ścisłe powiązanie „równej dla wszystkich ochrony prawnej” z prawem do własności, innymi prawami majątkowymi i prawem dziedziczenia powoduje, że tak pojmowana równość staje się ich nieodłącznym aspektem, bez którego owe prawa pozbawione zostałyby swojej istoty. Równość, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie ma zatem charakteru abstrakcyjnego, lecz odnosi się do konkretnych, wymienionych w tym przepisie praw i do zapewnienia im takiej właśnie, to jest równej ochrony (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89; 4 kwietnia 2005 r., sygn. SK 7/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 34; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34; 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97).

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się przy tym, że art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej powinien być interpretowany i stosowany w ścisłym związku z art. 32 Konstytucji, albowiem „zapewnienie «równej dla wszystkich ochrony prawnej» jest elementem «równego traktowania przez władze publiczne». Tak też rozumie to orzecznictwo TK, bo przy odnoszeniu się do zasady równości praw, które gwarantuje art.64, jednocześnie powołuje się art. 64 ust. 2 i art. 32, zakładając, iż wynikają z nich analogiczne konsekwencje prawne (...)” [L. Garlicki, [w:] *op. cit.*, s. 15-16; por. też powołany tam wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 oraz wyroki Trybunału z dnia: 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82; 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27; 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowany jest pogląd, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego:

– po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty;

– po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów.

Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. np. wyrok z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, *op. cit.*). Jednakże, w ocenie Trybunału, zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych pod względem podmiotowym nie wyklucza zróżnicowań o charakterze jednoznacznie przedmiotowym, związanych z istotną odmiennością sytuacji faktycznych lub prawnych, gdyż art. 64 ust. 2 Konstytucji winien być odczytywany w kontekście

innych przepisów konstytucyjnych, a „równość ochrony prawnej w obrębie określonej kategorii juretycznej (np. danego typu prawa podmiotowego bez względu na jego podmiot) nie może być absolutyzowana i traktowana jako cel sam w sobie” (wyrok z dnia 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). Trybunał Konstytucyjny zwracał przy tym uwagę na „genetyczny związek istniejący pomiędzy art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji” (*ibidem*), skutkujący tym, że „uprawnione jest odpowiednie posiłkowanie się sposobem rozumienia przesłanki równości oraz metodyką jej oceny wypracowaną w orzecznictwie Trybunału na tle tego ostatniego przepisu” (*ibidem*).

Z kolei, ściśle łącząca się z prawem do równej ochrony praw majątkowych, ogólna zasada równości wobec prawa wymaga, aby podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (*vide* np. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83). Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi zatem zostać poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą ich cech wspólnych i odmiennych. W tym celu konieczne jest właściwe określenie kryterium, na podstawie którego jest ustalana owa cecha relewantna.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest przy tym pogląd, że ustawodawca – pod pewnymi warunkami – może jednak różnicować sytuację prawną podmiotów podobnych, tj. posiadających tę samą istotną cechę wspólną. Według Trybunału, „[a]rgumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane różnicowania muszą

mieć charakter racjonalnie uzasadniony; 2) charakter proporcjonalny, a więc 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; 3) argumenty te muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych” (wyrok z dnia 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17).

W przedstawionym wyżej kontekście konstytucyjnym zasadne wydaje się, by, przede wszystkim, porównać sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości (ich spadkobierców), którzy zbyli nieruchomość na podstawie umowy określonej w art. 114 u.g.n., z sytuacją podmiotów (i ich spadkobierców), którym przysługiwała własność nieruchomości zbytej następnie na podstawie umowy cywilnoprawnej po rządami art. 46 i art. 47 ustawy dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst. jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej: u.g.g.). Z przedstawionego już brzmienia art. 216 ust. 2 u.g.n. wynika bowiem, że przepisy rozdziału 6 działu III u.g.n. (dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości) stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy na podstawie wspomnianej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Obie ustawy obowiązywały przy tym w zbliżonych warunkach ustrojowych i społeczno-gospodarczych (w przypadku u.g.g. są to lata 1990 – 1997). Porównywanie rozwiązań u.g.n. z instytucjami prawnymi przewidzianymi w innych niż u.g.g., wcześniej obowiązujących aktach normatywnych – z uwagi na zasadnicze różnice występujące w ustrojowym i społeczno-gospodarczym kontekście obowiązywania tych przepisów – wydaje się być bowiem uprawnione w znacznie mniejszym stopniu.

W art. 216 ust. 1 u.g.n. mowa jest o nieruchomościach przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa, a w art. 216 ust. 2 u.g.n. – o nieruchomościach

nabytych na rzecz Skarbu Państwa lub gminy. Rozróżniając te pojęcia, należy przyjąć, że gdy mowa jest o przejęciu, chodzi o nabycie z mocy prawa. Z kolei, w przypadku gdy mowa o nabyciu, chodzi o nabycie na podstawie czynności prawnej. Opierając się na tym rozróżnieniu, w doktrynie i orzecznictwie przyjęto jednolite stanowisko, że art. 216 ust. 2 u.g.n. umożliwia stosowanie rozwiązań normatywnych o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych w drodze czynności prawnych na podstawie przepisów wymienionych w tymże art. 216 ust. 2 u.g.n. (zob. E. Bończyk-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 3, Lex, 2013 r.; pow. za wersją elektroniczną dostępną w LEX). Wypowiadając się w tej kwestii, Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 18 grudnia 2009 r., sygn. I OSK 1136/08 (LEX nr 582462), przyjął, że jeśli nieruchomość została nabyta przez Skarb Państwa w drodze umowy cywilnoprawnej w związku z realizacją celu publicznego, to objęta jest hipotezą normy prawnej art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. Hipotezą owego przepisu nie są objęte tylko te sytuacje prawne i faktyczne nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości, w których umowa cywilnoprawna zawarta została bez żadnego związku z celami wywłaszczenia nieruchomości na określony cel publiczny (por. wyroki NSA z dnia 16 października 2009 r., I OSK 37/09, LEX nr 573278 oraz z dnia 16 czerwca 2010 r., I OSK 114/09, LEX nr 586294). Nabycie własności nieruchomości, o którym mowa w art. 216 ust. 3 u.g.n., nie obejmuje jednak przejścia prawa własności w drodze innych niż umowa instytucji cywilnoprawnych, takich jak zasiedzenie czy dziedziczenie (*vide* – wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. I OSK 1863/06, LEX nr 417723).

Z kolei, porównując normatywną treść rozwiązań dotyczących wywłaszczenia, zawartych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. i ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r., należy zauważyć, że przepisy te są niemal identyczne w zakresie przesłanek i trybu wywłaszczenia nieruchomości. W unormowaniach obu ustaw

wskazano, że wywłaszczenie może nastąpić wyłącznie w celu zrealizowania określonego celu publicznego oraz wtedy, gdy prawa do nieruchomości nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 u.g.n. i art. 46 ust. 1 u.g.g.). Ponadto, w obu ustawach przewidziano, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie owych praw w drodze umowy (art. 114 ust. 1 u.g.n. i art. 46 ust. 1 u.g.g.), a wywłaszczenie dokonane wbrew woli właściciela następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 118a u.g.n. i art. 47 ust. 1 u.g.g.). Przewidziane w obu porównywanych aktach normatywnych prawo żądania zwrotu nieruchomości, na której nie zrealizowano zakładanego celu publicznego, nie dotyczy – co do zasady – przypadków, w których nieruchomość owa została zbyta w drodze umowy cywilnoprawnej (*vide* – wyrok NSA z dnia 15 października 1992 r., sygn. IV SA 1204/91, LEX nr 30206, z aprobowaną glosą E. Ochendowskiego, LEX nr 9331). Różnica między porównywanymi instytucjami prawnymi dotyczy jedynie sposobu określenia przesłanki zbędności nieruchomości, albowiem w obecnym stanie prawnym o zbędności nieruchomości przesądza art. 137 u.g.n., a nie wyłącznie ocena dokonana przez organ, tak jak przewidywał to art. 69 ust. 1 u.g.g.

Przedstawione rozważania prowadzą więc do konstatacji, że skutki prawne umownego zbycia nieruchomości, z przeznaczeniem wykorzystania jej na cele publiczne, pierwotnie były niemal identyczne, niezależnie od tego, czy zbycie owo nastąpiło po rządami u.g.g., czy też u.g.n. W tej sytuacji zasadne jest przyjęcie, że zbywcy owych nieruchomości są podmiotami podobnymi, a relewantną cechą wspólną jest tu zbycie nieruchomości na cele publiczne w drodze umowy cywilnoprawnej, w następstwie rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Owi zbywcy, jako podmioty podobne w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji RP – zgodnie z zasadą równości – winni więc być (i początkowo byli) traktowani przez prawodawcę według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Jednakże, w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), doszło do dyferencjacji sytuacji prawnej owych dwóch grup zbywców nieruchomości. Ustawą tą wprowadzono bowiem przepis art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n, nakazujący odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów u.g.g. [od dnia 3 stycznia 2013 r. – także na rzecz gminy, *vide* – ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. poz. 1429)].

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. nie zawiera motywów rozszerzenia zastosowania zasady zwrotu niewykorzystanej nieruchomości na nabycie na podstawie przepisów u.g.g., albowiem pierwotnie projekt propozycji takiej nie przewidywał. Rozwiązanie to zostało wprowadzone do projektu dopiero na etapie prac legislacyjnych w sejmowej Komisji Infrastruktury, a z dostępnych materiałów nie wynika, by było ono przedmiotem szczególnych rozważań (*vide* – druk sejmowy nr 1421/IV).

Wydaje się, że jedynym istotnym kryterium wprowadzonego zróżnicowania sytuacji prawnej zbywców nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej stało się w tym przypadku kryterium obowiązywania aktu normatywnego, pod rządami którego nastąpiło zbycie nieruchomości.

Przenosząc powyższe rozważania do realiów przedmiotowej sprawy, należy więc sprawdzić – stosując przedstawioną procedurę „testu równości” – czy argumenty, przemawiające za odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, mają – w tym przypadku – charakter relewantny i proporcjonalny oraz czy pozostają w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi.

Wydaje się, że pierwotnym zamiarem ustawodawcy było rozszerzenie zakresu stosowania przepisów o zwrocie nieruchomości na sytuacje, w których do przeniesienia własności owej nieruchomości na cele publiczne – nie tylko

w drodze wywłaszczenia w rozumieniu konstytucyjnym – doszło w oparciu o obowiązujące w przeszłości unormowania, niezapewniające odpowiedniego poziomu ochrony praw właściciela nieruchomości (por. A. Błaszczak, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, 2015 r., komentarz do art. 216; pow. za wersją elektroniczną dostępną w LEX). W następstwie rozszerzenia zakresu zastosowania art. 216 u.g.n. o przypadki opisane w punkcie 3 ustępu 2 tego przepisu, doszło jednak do dezaktualizacji i „rozmycia” ostrości owego celu. Wynikające z założonego zamiaru, pierwotne kryterium rozszerzenia zakresu stosowania przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. mogłoby zostać bowiem uznane za aktualne i istotne jedynie wtedy, gdyby unormowania u.g.n. istotnie wzmacniały pozycję materialnoprawną lub proceduralną właścicieli nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne, w stosunku do rozwiązań przewidzianych w u.g.g. i dotyczących podobnych podmiotów. Jak już wykazano, sytuacja taka jednak nie zachodzi.

W wyniku przeprowadzonych rozważań przyjąć więc należy, że – od wejścia w życie wspomnianej ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami – brak jest możliwości zdefiniowania szczególnego celu, którego realizacji miało służyć pominięcie prawa poprzedniego właściciela do żądania zwrotu działki nabytej przez podmiot publicznoprawny w drodze umowy cywilnoprawnej na podstawie przepisów u.g.n. W świetle obecnie obowiązującego unormowania należałoby przyjąć, że jedynym kryterium zróżnicowania sytuacji zbywców nieruchomości stało się samo uchylenie przepisów uprzednio obowiązujących ustaw i upływ czasu od zdarzeń mających miejsce pod rządami poprzednich unormowań. Z całą pewnością, nie jest to jednak wystarczający argument na rzecz stwierdzenia racjonalności uregulowania, przyjętego w art. 136 ust. 3 u.g.n., gdyż w takiej sytuacji nie da się wykazać istnienia przekonującego uzasadnienia dla pominięcia przyznania roszczenia o zwrot nieruchomości właścicielom, którzy zbyli ową nieruchomość pod rządami u.g.n.

Skoro nie da się wykazać przesłanki racjonalności, to nie ma też możliwości przeprowadzenia analizy dochowania zasady proporcjonalności obecnie obowiązujących unormowań, albowiem nie można ustalić, czy zachowana jest odpowiednia relacja między rangą celu a intensywnością naruszenia zasady równości.

W tej sytuacji trudno również powiązać obowiązujące rozwiązania z jakimikolwiek innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Zasady te nakazywałyby bowiem, by właścicielom (lub spadkobiercom) nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub gminę w drodze umowy cywilnoprawnej, zawartej w trybie rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, przyznać prawo do zwrotu nieruchomości w razie niewykorzystania jej na cele publiczne w zakresie, w jakim prawo to przyznano właścicielom (spadkobiercom) nieruchomości zbytej w analogicznych warunkach pod rządami ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Prowadzi to do wniosku, że zaskarżone pominięcie nie tylko nie znajduje oparcia w innych wartościach, zasadach i normach konstytucyjnych, ale z tymi wartościami i zasadami koliduje, bo w arbitralny sposób różnicuje ochronę własności prywatnej, która stanowi jeden z kluczowych elementów w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Powyższe wywody uprawniają więc do przedstawienia stanowiska, że art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w zakresie, w jaki nie przewiduje roszczenia poprzedniego właściciela 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 która została nabyta, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego