



Nowosielski i Partnerzy – Adwokaci i Radcy Prawni

ul. Targ Drzewny 3/7, 80-886 Gdańsk, tel. [58] 346 27 56, 305 29 75, fax 305 28 55, www.ng.gda.pl, office@ng.gda.pl
ZZV Gdańsk, dnia 16 maja 2017 roku

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12A

00 – 918 Warszawa

Skarżący: 1. H S

2. A S

3. T S

4. J K

5. J L

6. B J

Partnerzy:

adw. Roman Nowosielski, r. pr. Monika Tarnowska, adw. Michał Sowiński, adw. Maciej Śledź, adw. Krzysztof Szocik

konto: ING Bank Śląski: 54 1050 1764 1000 0022 6350 2813, NIP: 588-002-15-91

7. M P

reprezentowani przez pełnomocnika:

adwokata Michała Sowińskiego

nr wpisu na listę adwokatów: GDA/Adw/1695

adres do doręczeń:

adwokat Michał Sowiński

Kancelaria Nowosielski i Partnerzy –

Adwokaci i Radcy Prawni

ul. Targ Drzewny 3/7

80 – 886 Gdańsk

SKARGA KONSTYTUCYJNA

W imieniu skarżących, powołując się na załączone pełnomocnictwa do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, na podstawie art. 79 ust. 1 w zw. z art. 188 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483, z późn. zm., dalej jako: Konstytucji), **wnoszę o stwierdzenie, że:**

- art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2016 roku poz. 2147, z późn. zm., dalej jako: u.g.n.) w zakresie, w jakim przepis ten 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 niniejszej ustawy ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej, jest niezgodny z:
 - 1) art. 21 ust. 1 i 2 (zasada ochrony prawa własności i wynikające z niej prawo jednostki do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości) w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności)

(z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – całkowicie pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wyłączonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wyłączenia – 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 w 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),

- 2) art. 21 ust. 1 i 2 (zasada ochrony prawa własności i wynikające z niej prawo jednostki do zwrotu wyłączonej nieruchomości) w zw. z art. 2 Konstytucji (zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa)

(z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – całkowicie pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wyłączonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wyłączenia, podczas gdy do momentu wejścia tego przepisu w życie prawo nie wiązało z okolicznościami, które uzasadniają jego zastosowanie, tak daleko idących skutków prawnych),

- 3) art. 21 ust. 1 i 2 (zasada ochrony prawa własności i wynikające z niej prawo jednostki do zwrotu wyłączonej nieruchomości) w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 (zasada równości, w tym równej ochrony własności i innych praw majątkowych) w zw. z art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej)

(z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – całkowicie pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wyłączonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wyłączenia, wprowadzając tym samym nieuzasadnione – gdyż nieoparte na relewantnym kryterium – zróżnicowanie sytuacji prawnej poprzednich właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców w zależności od tego, czy na wyłączonej 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).

Ewentualnie, wnoszę o stwierdzenie, że:

- art. 229 u.g.n., w zakresie, w jakim przepis ten 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 niniejszej ustawy ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej, jest niezgodny z:

- 4) art. 21 ust. 1 (zasada ochrony prawa własności) w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji (zasada równości, w tym równej ochrony własności i innych praw majątkowych)

(z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – całkowicie pozbawia jednostkę prawa – wywodzonego z prawa własności – 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).

Ewentualnie, wnoszę o stwierdzenie, że:

- art. 229 u.g.n., w zakresie, w jakim przepis ten 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 niniejszej ustawy ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej, jest niezgodny z:

- 5) art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji (zasada równości, w tym równej ochrony własności i innych praw majątkowych)

(z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – 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).

Nadto, na podstawie art. 54 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 roku poz. 2017, z późn. zm., dalej jako: u.t.k.), **wnoszę o:**

- orzeczenie o zwrocie na rzecz skarżących kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych – także w przypadku, w którym Trybunał Konstytucyjny nie uwzględniłby skargi konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. Przedstawienie stanu faktycznego

Aktem notarialnym z dnia grudnia 1966 roku, Repertorium nr , Skarb Państwa – Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w G nabył, w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1961 roku Nr 18, poz. 94, z późn. zm., dalej jako: u.z.t.w.n.) od F D i M K działki nr i o łącznej powierzchni ha, położone w G , dla których Państwowe Biuro Notarialne w G prowadziło księgę wieczystą nr z przeznaczeniem pod reprezentacyjny plac publiczny miasta G oraz otaczające plac obiekty użyteczności publicznej.

Na podstawie dokumentacji geodezyjnej w toku sprawy ustalono, że dawna działka nr uległa podziałowi, w wyniku którego powstały m.in. działki nr i . Działki te, wskutek połączenia z innymi, utworzyły następnie działkę nr . Działka ta uległa później podziałowi, w wyniku którego powstała m.in. działka nr .

Zgodnie z treścią księgi wieczystej nr , nieruchomość oznaczona jako działka nr , położona w G , stanowi własność Skarbu Państwa, a jej użytkownikiem wieczystym jest O S.A. z siedzibą w W . Użytkowanie wieczyste zostało nabyte przez ówczesne Państwowe Przedsiębiorstwo O w W z dniem grudnia 1990 roku na mocy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu

nieruchomości (Dz.U. z 1990 roku Nr 79, poz. 474, z późn. zm.), co zgodnie z art. 2 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy zostało stwierdzone decyzją Wojewody z dnia stycznia 1993 roku, znak sprawy . Prawo użytkowania wieczystego zostało ujawnione w księdze wieczystej w dniu stycznia 1995 roku.

Wnioskiem z dnia kwietnia 2013 roku spadkobiercy poprzednich właścicieli nieruchomości F D i M K – A S (skarżący ad 2), J K (skarżący ad 4), J L (skarżący ad 5), B J (skarżący ad 6), T S (skarżący ad 3), S S , H S (skarżący ad 1), M P (skarżący ad 7), K S i E P złożyli wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości – części działki nr , która powstała z wywłaszczonej działki nr .

Decyzją z dnia lipca 2013 roku, znak sprawy , Prezydent Miasta wykonujący zadanie starosty z zakresu administracji rządowej, orzekł o odmowie zwrotu nieruchomości stanowiącej część działki nr . W uzasadnieniu decyzji organ w skazał, że w niniejszej sprawie doszło do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu przedmiotowej nieruchomości, a nabycie tego prawa oraz ujawnienie go w księdze wieczystej w dniu stycznia 1995 roku wypełnia dyspozycję art. 229 u.g.n., zgodnie z którym roszczenie o zwrot nieruchomości nie przysługuje, jeżeli na nieruchomości ustanowiono prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej przed wejściem w życie ustawy, tj. przed dniem 1 stycznia 1998 roku.

Dowód:

1. poświadczona za zgodność z oryginałem kserokopia decyzji Prezydenta Miasta z dnia lipca 2013 roku, znak sprawy .

Odwołanie od wyżej wymienionej decyzji wniosła M P (skarżący ad 7).

Decyzją z dnia maja 2014 roku, znak sprawy , Wojewoda utrzymał zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta z dnia lipca 2013 roku. W uzasadnieniu decyzji organ administracji wskazał, że stosownie do treści art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 ust. 1 u.g.n., zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części może żądać poprzedni właściciel lub jego spadkobierca, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, tj. 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. Zgodnie zaś z treścią art. 229 u.g.n., roszczenie o zwrot nieruchomości nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie tejże ustawy, tj. przed dniem 1 stycznia 1998 roku, nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. W przedmiotowej sprawie doszło do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości oznaczonej jako działka nr 798/150 na mocy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Nabycie prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości przez O S.A. z siedzibą w W z dniem grudnia 1990 roku oraz ujawnienie tego prawa w księdze wieczystej w dniu stycznia 1995 roku wypełnia dyspozycję art. 229 u.g.n.

Dowód:

2. poświadczona za zgodność z oryginałem kserokopia decyzji Wojewody z dnia maja 2014 roku. znak sprawy

Skargę na powyższą decyzję wnieśli skarżący.

Wyrokiem z dnia listopada 2014 roku w sprawie o sygn. akt Wojewódzki Sąd Administracyjny w G oddalił skargę. Sąd ten ocenił, że w przypadku działki nr zachodzi przypadek, o którym mowa w art. 229 u.g.n. Skoro zatem przed dniem wejścia w życie przepisów u.g.n. na nieruchomości stanowiącej przedmiot niniejszego postępowania ustanowiono, a następnie ujawniono w księdze wieczystej prawo użytkowania wieczystego, to wniosek o zwrot tejże nieruchomości nie mógł być rozstrzygnięty pozytywnie. Zdanie Sądu, nie mogły odnieść skutku twierdzenia skarżących dotyczące ziszczenia się przesłanki żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z powodu braku realizacji celu wywłaszczenia. Przystępując do rozpatrzenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, organ w pierwszej kolejności winien bowiem ustalić, czy nie zachodzi sytuacja określona w art. 229 u.g.n. Z uwagi na wystąpienie w niniejszej sprawie określonej tym przepisem negatywnej przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, brak było podstaw do wyjaśniania kwestii zbędności przedmiotowej nieruchomości na cel określony w umowie sprzedaży nieruchomości w rozumieniu art. 137 u.g.n. Okoliczności dotyczące zrealizowania celu wywłaszczenia mogłyby być rozpatrywane dopiero po ustaleniu, że nie zachodzą negatywne przesłanki z art. 229 u.g.n. Granice skuteczności roszczenia z art. 136 ust. 3 u.g.n. wyznacza bowiem art. 229 tej ustawy. Nadto, Wojewódzki Sąd Administracyjny w G wyjaśnił, że celem wprowadzenia art. 229 u.g.n. była chęć usankcjonowania stanu prawnego

wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel wywłaszczenia, jeżeli przed dniem wejścia w życie powołanej ustawy ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej, jest niezgodna z przepisami Konstytucji przywołanymi w *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej. Argumenty na poparcie tej tezy zostaną przedstawione poniżej, w szczególności poprzez odwołanie się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej materii.

Uzasadniając w pierwszej kolejności zarzut niezgodności art. 229 u.g.n. z art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wskazać należy, iż przywołane przepisy ustawy zasadniczej ustanawiają konstytucyjną zasadę ochrony prawa własności. Z faktu zamieszczenia art. 21 w Rozdziale I Konstytucji wynika, iż wyrażone w nim normy zaliczają się do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. Tym samym, w świetle omawianej regulacji, zagwarantowanie ochrony własności należy uznać za konstytucyjną powinność państwa, urzeczywistnianą przez nie m.in. w drodze działań o charakterze prawodawczym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 roku, sygn. akt P 2/98, OTK 1999/1/2; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 roku, sygn. akt P 11/98, OTK 2000/1/3; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 roku, sygn. akt K 23/98, OTK 1999/2/25).

W kontekście niniejszej skargi konstytucyjnej na szczególną uwagę zasługuje treść art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten, określając warunki dopuszczalności wywłaszczenia, stanowi doprecyzowanie ogólnej normy wyrażonej w ust. 1. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej, pozbawienie prawa własności może nastąpić jedynie wówczas, gdy 1) dokonywane jest na cele publiczne i 2) za słusznym odszkodowaniem. W doktrynie i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że z powołanego przepisu wynika jedna z podstawowych zasad prawa wywłaszczeniowego, a mianowicie zasada wykorzystania nieruchomości wyłącznie na cel, ze względu na który dokonano wywłaszczenia. Oczywiście konsekwencją i zarazem gwarancją powyższej zasady jest z kolei prawo jednostki do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli cel dokonanego wywłaszczenia z jakichkolwiek przyczyn nie może być realizowany. W ocenie skarżących, prawo to – jako wyprowadzane z treści art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej – ma rangę konstytucyjną.

Gruntownej wykładni art. 21 ust. 2 i wyprowadzanej z tego przepisu zasady zwrotu wywłaszczonego prawa własności dokonał **Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2001 roku (sygn. akt SK 22/01, OTK 2001/7/216)**, w którym stwierdził on m.in., co następuje:

„Po 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. Pamiętać przy tym należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia "wywłaszczenie", które wykracza swoim zakresem poza pojęcie "wywłaszczenie" z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia.”

Z powyższego w sposób niewątpliwy wynika zatem, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku, gdy nieruchomość ta nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i wynika wprost z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Ustawową konkretyzację i gwarancję realizacji przedmiotowej zasady stanowią przepisy art. 136 i 137 u.g.n. Pierwszy z wymienionych przepisów w ust. 1 statuuje wyraźny zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu (względnie innym akcie wywłaszczeniowym). Stosownie zaś do art. 136 ust. 3 u.g.n., poprzedni właściciel nieruchomości lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu nieruchomości lub jej części, jeśli stała się ona zbędna na cel wywłaszczenia. To, w jakich okolicznościach i w jakim czasie można mówić o zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia, jasno określa z kolei art. 137 u.g.n.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, co następuje.

Okolicznością bezsporną jest, iż do dnia upływu terminów, o których mowa w art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n., na nieruchomości położonej w G , stanowiącej część działki o nr , nie doszło odpowiednio ani do rozpoczęcia ani do zakończenia realizacji celu określonego w akcie notarialnym z dnia grudnia 1966 roku, Repertorium nr . Tym samym, wobec spełnienia przesłanek przewidzianych w powołanym przepisie, przedmiotowa nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia i zgodnie z konstytucyjną zasadą zwrotu wywłaszczonej nieruchomości winna zostać zwrócona. Jednakże pomimo zaistnienia powyższej okoliczności, organy administracji obu instancji odmówiły skarżącemu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, wskazując w uzasadnieniu swych decyzji, że zgodnie z art. 229 u.g.n. roszczenie o zwrot

wywłaszczonej nieruchomości nie przysługuje, jeżeli nieruchomość została sprzedana lub oddana w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej przed dniem wejścia w życie ustawy, a prawa nabywcy zostały ujawnione w księdze wieczystej. Do tego samego argumentu odwołały się następnie sądy administracyjne obu instancji w uzasadnieniu wydanych przez siebie wyroków, oddalających odpowiednio skargę i skargę kasacyjną.

W związku z powyższym skarżący stoją na stanowisku, iż w niniejszej sprawie doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. W ich przekonaniu bowiem stosowanie art. 229 u.g.n. i umorzenie postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości z uwagi na ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej (tutaj: na rzecz ówczesnego Państwowego Przedsiębiorstwa „Orbis” w Warszawie) i ujawnienie tego prawa w księdze wieczystej przed dniem 1 stycznia 1998 roku w sytuacji, gdy nie został zrealizowany cel wywłaszczenia, w sposób nieuzasadniony pozbawia ich konstytucyjnego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Regulacja zawarta w art. 229 u.g.n. stanowi samodzielną, negatywną przesłankę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, uniemożliwia bowiem byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercy dochodzenie roszczenia o zwrot w razie zaistnienia zdarzeń prawnych w tym przepisie wskazanych. Co znamienne, konieczność zastosowania art. 229 u.g.n. całkowicie wyklucza badanie przez organy administracji publicznej merytorycznych uwarunkowań i przesłanek określonych w art. 136 i art. 137 u.g.n. Należy mieć bowiem na uwadze, iż pod rządami kwestionowanego przepisu w praktyce organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych ukształtowała się charakterystyczna linia orzecznicza, zgodnie z którą kwestia, czy nieruchomość została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia, nie ma znaczenia i nie podlega w ogóle ocenie organu, jeśli tylko w sprawie zwrotu nieruchomości wystąpiły okoliczności przewidziane w art. 229 u.g.n. Takie stanowisko zajął przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2002 roku (sygn. akt I SA 1791/00, Legalis), a także Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi w wyroku z dnia 8 stycznia 2003 roku (sygn. akt II SA/Łd 1789/99, Legalis). Podzieliły je także organy administracji i sądy administracyjne orzekające w niniejszej sprawie.

Należy więc wyraźnie podkreślić, iż art. 229 u.g.n. zamyka poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy drogę do zwrotu nieruchomości będącej do dnia 1 stycznia 1998 roku w użytkowaniu wieczystym przez osobę trzecią, niezależnie od tego, czy nieruchomość została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia. W szczególności z powyższych rozważań wynika, iż w świetle zawartej w art. 229 u.g.n. regulacji, kwestia zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu ma znaczenie co

najwyżej drugorzędne, rozpoznawana jest bowiem przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne w dalszej kolejności, tj. tylko w przypadku, gdy w sprawie nie zachodzi przesłanka negatywna zwrotu nieruchomości określona w art. 229 u.g.n. Na gruncie niniejszej sprawy powyższe znalazło potwierdzenie w treści uzasadnień wydanych w niej decyzji oraz wyroków, w których zgodnie stwierdzono, iż przepis art. 229 u.g.n. stanowi przeszkodę do skutecznego domagania się przez skarżących zwrotu nieruchomości.

Tymczasem, jak zostało to już wykazane wyżej, nakaz wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości na cel publiczny stanowi zasadniczą gwarancję realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności i wynika wprost z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rangę konstytucyjną ma również zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia. Jednakże na gruncie art. 229 u.g.n. obie powyższe zasady doznają znacznego i, jak się wydaje, nieuzasadnionego ograniczenia. Stosowanie przedmiotowego przepisu prowadzi bowiem do sytuacji, w której kwestia wykorzystania lub niewykorzystania nieruchomości na cel wywłaszczenia, uregulowana wprost w ustawie zasadniczej jako jeden z warunków dopuszczalności wywłaszczenia, ustąpić musi przed dodatkową, nieprzewidzianą w Konstytucji przesłanką negatywną. W konsekwencji, fakt niezrealizowania na nieruchomości celu publicznego nie wystarcza do uwzględnienia roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, i to pomimo istnienia w tym zakresie wyraźnej normy konstytucyjnej. Stąd też skarżący stoją na stanowisku, iż przewidziane w art. 229 u.g.n. ograniczenie praw wynikających z ochrony prawa własności nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia.

Pamiętać przy tym należy, iż z ustrojowego charakteru zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości wynika również skierowany pod adresem ustawodawcy nakaz zapewnienia odpowiedniej realizacji tej zasady na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Przepis art. 229 u.g.n. jest natomiast w przekonaniu skarżących nie tylko odejściem od regulacji konstytucyjnej, ale wręcz zaprzeczeniem opisanej powyżej powinności. O ile bowiem przepisy art. 136 i 137 u.g.n., doprecyzowując warunki, pod jakimi nastąpić może zwrot wywłaszczonej nieruchomości, stanowią ustawową gwarancję konstytucyjnej zasady ochrony własności, o tyle zawarte w art. 229 unormowanie prowadzi do jej wyłączenia w określonym w tym przepisie zakresie. Skutkiem zastosowania tego przepisu jest zatem pozbawienie jednostki prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości pomimo faktu, iż nie zrealizowano na niej celu wywłaszczenia.

Należy mieć również na uwadze, iż zarówno z art. 21 ust. 2 Konstytucji, jak również z narosłego na gruncie tego przepisu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wynika wyjątkowy i szczególny charakter instytucji wywłaszczenia, które powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych realizacją celu publicznego. W **wyroku z dnia 14 marca 2000 roku (sygn. akt P 5/99, OTK 2000/2/60) Trybunał Konstytucyjny** wskazał, iż:

„W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, uwzględnienie normatywnej treści zakwestionowanych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, iż adekwatnym konstytucyjnym wzorcem dla ich kontroli jest art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, który statuuje wprost dopuszczalność wywłaszczenia, jednakże tylko wówczas, gdy jest ono dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Tym samym, konstytucyjna ochrona własności nie ma charakteru bezwzględnej i absolutnej, 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. Użyty w treści art. 21 ust. 2 konstytucji zwrot "jedynie wówczas", jak i samo umiejscowienie przepisu dotyczącego wywłaszczenia w bezpośrednim następstwie proklamacji konstytucyjnej zasady ochrony własności, powinno być – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – traktowane jako podkreślenie przez ustrojodawcę wyjątkowego i szczególnego charakteru tej instytucji. Nie bez znaczenia w tym kontekście pozostaje również treść art. 20, w którym własność prywatna – obok wolności działalności gospodarczej, solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych – uznana została za jeden z fundamentów ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.”

W ocenie skarżących, art. 229 u.g.n. – w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia dochodzenie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości pomimo niewykorzystania jej na cel publiczny będący przesłanką wywłaszczenia – może tworzyć sytuację, w której wywłaszczenie utraci swój wyjątkowy charakter. Stosowanie kwestionowanego przepisu de facto prowadzi bowiem do wyeliminowania jednego z konstytucyjnych warunków dopuszczalności wywłaszczenia, osłabiając tym samym rygor, jakim co do zasady obwarowane jest pozbawienie jednostki prawa własności.

W tym kontekście bardzo znacząca jest również argumentacja, jaką posłużył się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 roku (sygn. akt K 6/05, OTK-A 2008/3/41). Otóż orzeczeniem tym Trybunał stwierdził m.in. niezgodność art. 229a u.g.n. z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Niekonstytucyjny przepis odwoływał się do art. 229

u.g.n., nakazując jego stosowanie także wówczas, jeżeli na nieruchomości został zrealizowany inny cel niż określony w decyzji o wyłączeniu, który w dniu wydania tej decyzji mógł stanowić podstawę wyłączenia. Trybunał uznał, iż regulacja ta narusza szczególny charakter instytucji wyłączenia wynikający z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej. Stąd też uzasadnione wydaje się przypuszczenie, że skoro we wskazanym orzeczeniu uznano za niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji przepis art. 229a u.g.n., który wyłączał roszczenie z art. 136 ust. 3 u.g.n. w przypadku realizacji innego celu publicznego niż przewidziany w decyzji wyłączeniowej, to tym bardziej za sprzeczne z powołanym wzorcem konstytucyjnym można uznać wyłączenie roszczenia o zwrot w sytuacji, gdy celu publicznego w ogóle nie zrealizowano.

Konsekwencją uznania, iż zasada ochrony prawa własności oraz wyprowadzana z niej zasada zwrotu wyłączonej nieruchomości mają rangę konstytucyjną jest wymóg, aby wszelkie ograniczenia wyżej wymienionych praw miały uzasadnienie w przepisach Konstytucji i pozostawać w zgodności z wyrażoną w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej zasadą proporcjonalności. W ocenie skarżących, przepis art. 229 u.g.n. nie spełnia jednak tego wymogu.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. W aspekcie formalnym przepis ten wymaga, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym zaś – zezwala na ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa, a i to tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie prawnym ze względu na obowiązek realizacji określonych wartości konstytucyjnych (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób). Innymi słowy, ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie.

Na temat zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już wielokrotnie. Przykładowo, w **wyroku z dnia 5 listopada 1997 roku (sygn. akt K 22/97, OTK 1997/3-4/41) Trybunał** wskazał m.in., co następuje:

„Generalnie Trybunał uznał, iż "prawa i wolności jednostki mogą być ograniczane tylko, gdy jest to dopuszczone w przepisach konstytucyjnych; ograniczenia mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków; ani poszczególne ograniczenia, ani też ich suma nie mogą naruszać "istoty"

praw bądź wolności im poddanych" (uchwała TK z 2 marca 1994 r., sygn. W. 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 158-159; orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 132). Punkt odniesienia dla dokonywania powyższych ocen tworzą ogólne konstytucyjne warunki ograniczenia praw i wolności jednostki. Szczególne znaczenie z tego punktu widzenia ma zasada, iż ograniczenia tych praw i wolności mogą być wprowadzane tylko "w zakresie niezbędnym", co stanowi wyraz ogólnej idei praw i wolności jako swobodnego działania jednostki, w które państwo (ustawodawca) może ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze. Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, iż ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem ograniczenia uprawnień jednostki, a rangą interesu społecznego."

Warto w tym miejscu przywołać również następujący fragment uzasadnienia **wyroku Trybunału z dnia 12 stycznia 1999 roku (sygn. akt P 2/98, OTK 1999/1/2):**

„Przesłanka "konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie", sformułowana w art. 31 ust. 3, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Tak też treść zasady proporcjonalności była formułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 12 i orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., U. 10/92, OTK w 1993 r. cz. I, poz. 2). "Konieczność", którą wyraża art. 31 ust. 3 konstytucji mieści więc w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi,

które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia.”

Analiza zgodności art. 229 u.g.n. z zasadą proporcjonalności wymaga odwołania się również do *ratio legis* uregulowania zawartego w tym przepisie. Jak się wydaje, zamierzeniem ustawodawcy towarzyszącym mu przy ustanawianiu art. 229 u.g.n. było z jednej strony 1) usankcjonowanie stosunków prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, z drugiej zaś 2) ochrona praw nabytych w dobrej wierze. Co znamienne, tak właśnie cel wskazanego przepisu został objaśniony przez sądy administracyjne orzekające w niniejszej sprawie.

Biorąc pod uwagę wytyczne Trybunału Konstytucyjnego zawarte w przytoczonych orzeczeniach, jak również uwzględniając *ratio legis* przedmiotowej regulacji, w ocenie skarżących stwierdzić należy, że ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności wprowadzone przepisem art. 229 u.g.n. zarówno nie spełnia wymogu konieczności, jak również narusza istotę tych praw. Tym samym przepis ten należy ocenić jako niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do kwestii niespełnienia przez art. 229 u.g.n. kryterium konieczności, zaznaczyć należy, iż ocena, w jakim stopniu (i czy w ogóle) ograniczenie przewidziane w art. 229 u.g.n. jest konieczne (niezbędne) dla ochrony pewnych wartości, musi być dokonana z uwzględnieniem enumeratywnego katalogu tych wartości zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W związku z tym już w tym miejscu można stwierdzić, iż zamierzone przez ustawodawcę usankcjonowanie stosunków prawnych powstałych przed dniem 1 stycznia 1998 roku nie stanowi wartości uzasadniającej pozbawienie byłych właścicieli lub ich spadkobierców prawa do dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Przesłanka ta nie odpowiada bowiem żadnemu z dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ani też jakiegokolwiek innej wartości konstytucyjnej. W ocenie skarżących nie ma zatem potrzeby dalszego wykazywania braku spełnienia przez przepis art. 229 u.g.n. przesłanki konieczności w tym zakresie.

Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do drugiego celu przyświecającego ustawodawcy na gruncie art. 229 u.g.n., a mianowicie do zapewnienia ochrony praw osób trzecich nabytych w dobrej wierze. Zasada ochrony praw nabytych jest niewątpliwie wartością konstytucyjną, wynikającą z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Co więcej, można również przyjąć, iż zasada ta mieści się w pojęciu „wolności i praw innych osób”, o którym mowa w art. 31 ust. 3

Konstytucji. Jak się jednak wydaje, również i w tym przypadku ustawodawca nie zachował przewidzianego w tym ostatnim przepisie wymogu konieczności.

Z cytowanego wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 roku wynika, że dla oceny, czy doszło do naruszenia kryterium konieczności, przydatne jest udzielenie odpowiedzi na dwa kluczowe pytania: 1) czy wprowadzone ograniczenie jest skuteczne, tj. czy służy realizacji założonego celu oraz 2) czy zastosowane środki są niezbędne w tym znaczeniu, że cele zamierzone przez ustawodawcę nie mogą być osiągnięte przy użyciu innych, mniej uciążliwych dla jednostki środków. Zdaniem skarżących, w kontekście regulacji zawartej w art. 229 u.g.n. i zasady ochrony praw nabytych, jedynie na pierwsze z powyższych pytań można odpowiedzi pozytywniej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że stosowanie powołanego przepisu istotnie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Odpowiedź na drugie pytanie pozostaje jednak negatywna.

Skarżący stoją na stanowisku, iż ustanowione kwestionowanym przepisem ograniczenie nie jest niezbędne dla realizacji założonego przez ustawodawcę celu. Zważyć należy, iż określona w art. 229 u.g.n. cezura czasowa bynajmniej nie oznacza, iż prawa użytkowników wieczystych wywłaszczonych nieruchomości powstałe po dniu 31 grudnia 1997 roku nie korzystają z prawnej ochrony przed roszczeniem byłego właściciela lub jego spadkobiercy o zwrot. Wręcz przeciwnie, fakt pozostawania wywłaszczonej nieruchomości we władaniu osoby trzeciej, innej niż określona jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, w dalszym ciągu stanowi przeszkodę w dochodzeniu zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna na cel wywłaszczenia. W obowiązującym stanie prawnym taka nieruchomość nie może zostać „automatycznie” zwrócona, prowadziłoby to bowiem do niemożliwej z punktu widzenia polskiego systemu prawnego sytuacji istnienia użytkowania wieczystego na gruncie stanowiącym własność osoby prywatnej, nie mówiąc już o tym, iż w takim przypadku decyzja o zwrocie mogłaby się stać w ogóle niewykonalna. Tym jednak, co zasadniczo różni oba rozpatrywane przypadki, jest fakt, iż w tej drugiej sytuacji (tj. w sytuacji ustanowienia użytkowania wieczystego po dniu 31 grudnia 1997 roku) przeszkoda w dochodzeniu zwrotu nieruchomości nie ma charakteru definitywnego i może zostać usunięta w przypadku rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego (np. w trybie art. 240 k.c.) lub wygaśnięcia tego prawa z upływem okresu, na jaki zostało ustanowione. Takiej możliwości nie ma natomiast w stanach faktycznych objętych zakresem stosowania art. 229 u.g.n., przepis ten bowiem, w razie spełnienia przesłanek w nim wskazanych, całkowicie zamyka byłemu właścicielowi i jego spadkobiercy drogę do dochodzenia roszczenia z art. 136 ust. 3 u.g.n. (nawet w przypadku, w którym w późniejszym okresie

dana nieruchomości przestała już być przedmiotem prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz osoby trzeciej).

Warto w tym miejscu odwołać się zwłaszcza do następującego **poglądu T. Wosia (Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, Warszawa 2004, s. 231-232):**

„Należy podzielić pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uchwale z 23 września 1993 r. i expressis verbis w uchwale z 22 grudnia 1993 roku, że nie można orzec o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, która okazała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, na której zostało ustanowione i istnieje w czasie orzekania o jej zwrocie prawo użytkowania wieczystego. Prowadziłoby to bowiem do sytuacji, że grunt, który przestał być własnością Skarbu Państwa lub określonej jednostki samorządu terytorialnego, jest obciążony prawem użytkowania wieczystego, co w świetle art. 232 § 1 k.c. nie jest dopuszczalne.

Niestety Sąd Najwyższy nie wyjaśnił w swoich uchwałach, jak ma postąpić organ administracyjny, który prowadzi postępowanie o zwrot nieruchomości, jeśli stwierdzi, że istnieją materialne i formalne przesłanki do jej zwrotu, a wyłączną przeszkodą w orzeczeniu o zwrocie jest istniejące na nieruchomości prawo użytkowania wieczystego. Prowadzi to często w praktyce do przyjmowania przez organy administracyjne rozwiązania najłatwiejszego z ich punktu widzenia, a mianowicie wydawania decyzji o odmowie zwrotu nieruchomości lub – co gorsza – umorzenia postępowania w sprawie zwrotu takiej nieruchomości. Jest to praktyka niedopuszczalna z punktu widzenia stosowania art. 136 ust. 1 i 3 u.g.n., jak i ogólnej zasady uwzględniania słuszych interesów obywateli (art. 7 in fine k.p.a.).

Należy przyjąć – jako generalną zasadę postępowania w takich przypadkach – że wydanie negatywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu nieruchomości obciążonej prawem użytkowania wieczystego jest możliwe dopiero wówczas, gdy w drodze dostępnych środków prawnych przeszkoda ta nie została usunięta.

Tym samym można stwierdzić, iż opisany powyżej tryb dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest wystarczającym środkiem ochrony prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na takiej nieruchomości. Co więcej, jest on z całą pewnością mniej uciążliwy dla byłego właściciela lub jego spadkobiercy niż ograniczenie przewidziane w art. 229 u.g.n., nie zamyka bowiem przed tymi podmiotami możliwości dochodzenia zwrotu nieruchomości w sytuacji, gdy nie zrealizowano na niej celu wywłaszczenia. Skoro zaś te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego, to

przepis ustanawiający przedmiotowe ograniczenia uznać należy za niezgodny z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

Gdyby jednak nawet przyjąć, wbrew przedstawionej powyżej argumentacji, że art. 229 u.g.n. spełnia kryterium konieczności, to i tak przepis ten narusza istotę konstytucyjnego prawa do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Tym samym pozostaje on w sprzeczności z wyraźnym zakazem ustanowionym w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rozwijając powyższy pogląd, przypomnieć należy, że główny element prawa do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości stanowi uprawnienie byłego właściciela lub jego spadkobiercy do domagania się zwrotu przedmiotu własności w sytuacji, gdy cel dokonanego wywłaszczenia z jakichkolwiek przyczyn nie został zrealizowany. Tymczasem określona w art. 229 u.g.n. przesłanka negatywna skutkuje sytuacją, w której prawo to może okazać się iluzoryczne, a jego realizacja na drodze postępowania administracyjnego staje się niemożliwa. W związku z powyższym, kwestionowany przepis, pozbawiając jednostkę prawa do żądania zwrotu wywłaszczonej i niewykorzystanej na cel wywłaszczenia nieruchomości, ingeruje w istotę tego prawa, a więc nie mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Podnieść również należy, iż przepis art. 229 u.g.n. jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji, przez to, że uzależnia zwrot wywłaszczonej nieruchomości od zaistnienia zdarzeń prawnych, z którymi do tej pory prawo nie wiązało takich skutków (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 roku, sygn. akt K 9/70, OTK 1990/1/5). Na gruncie art. 69 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1991 roku Nr 30, poz. 127, z późn. zm.) poprzedni właściciel lub jego następca prawny miał bowiem prawo żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości także w wypadku, gdy ustanowione zostało prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i osoba ta nie zrealizowała celu, na który wywłaszczono nieruchomość. Stwierdzić zatem należy, że regulacja zawarta w art. 229 u.g.n., z naruszeniem art. 2 Konstytucji, odebrała skarżącym również ich prawa nabyte do domagania się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Niezależnie od powyższego, uzasadnienia wymaga podniesiony przez skarżących zarzut niezgodności art. 229 u.g.n. z konstytucyjną zasadą równości, tj. z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Otóż wskazać należy, iż przepis ten bez uzasadnionego powodu różnicuje sytuację prawną uprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców) ubiegających się o zwrot nieruchomości.

Zasada równości zawarta jest w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tym przepisem, wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ponadto Konstytucja w wielu swoich postanowieniach określa różne aspekty zasady równości, stąd też uznaje się, iż art. 32 ust. 1 stanowi *lex generalis* w stosunku do tych postanowień. Jednym z przepisów konkretyzujących ogólną zasadę równości jest m.in. przywołany wyżej art. 64 ust. 2 Konstytucji, ustanawiający równą dla wszystkich ochronę własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia.

Kwestia zasady równości wielokrotnie pojawiała się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał przede wszystkim podkreślał, iż zasada ta polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tzn. bez różnicowań dyskryminujących ani faworyzujących. Nie oznacza to wprowadzenia bezwzględnego zakazu różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych, musi ono jednak zawsze być konstytucyjnie uzasadnione.

Wyczerpującej interpretacji konstytucyjnej zasady równości **Trybunał** dokonał m.in. w przywoływanym już wyżej **wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 roku (sygn. akt K 6/05, OTK-A 2008/3/41)**, którego fragment warto w tym miejscu przytoczyć:

„Punktem wyjścia orzekania o zasadzie równości musi więc zawsze być najpierw ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi "podobieństwo" tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje "podobne" zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmiennność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te 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) argumenty te muszą mieć 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 jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (zob. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33, s. 281). Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji "podobnych" nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania."

Z cytowanego orzeczenia wynika, iż przy ocenie zgodności danego przepisu z konstytucyjną zasadą proporcjonalności niezbędne jest w pierwszej kolejności wskazanie doniosłego, relewantnego kryterium, które przemawia za odmiennym potraktowaniem określonego kręgu podmiotów.

Tymczasem w ocenie skarżących, regulacja zawarta w art. 229 u.g.n. wprowadza nieuzasadnione zróżnicowanie byłych właścicieli lub ich spadkobierców ubiegających się o zwrot nieruchomości na co najmniej dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, przepis ten dzieli wyżej wymienione osoby na takie, na których nieruchomościach ustanowiono prawo użytkowania wieczystego i ujawniono to prawo w księdze wieczystej przed dniem 1 stycznia 1998 roku, oraz na takie, w odniesieniu do których przedmiotowe okoliczności wystąpiły po tej dacie. Kryterium różnicującym przyjętym w tym przypadku przez ustawodawcę jest więc termin wejścia w życie u.g.n., w oparciu o który podmioty podobne zostały potraktowane w sposób niejednakowy. Wprowadzenie kwestionowanego przepisu spowodowało zróżnicowanie byłych właścicieli lub ich spadkobierców co do prawa domagania się zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, na których nie zrealizowano celu wywłaszczenia. Otóż prawo to zostało zachowane tylko w odniesieniu do przedstawicieli drugiej z wymienionych grup. Pozostali byli właściciele wywłaszczonych nieruchomości i ich spadkobiercy zostali natomiast pozbawieni prawa do żądania ich zwrotu tylko z tego powodu, że w ich przypadku prawo użytkowania wieczystego ustanowiono na rzecz osoby trzeciej oraz wpisano je do księgi wieczystej przed dniem wejścia w życie przepisu art. 229 u.g.n.

Po drugie, zdaniem skarżących, należy mieć na uwadze, iż pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w przypadku, gdy zaistniały podstawy do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz osoby trzeciej, realizacja tego uprawnienia leżała wyłącznie w kompetencji organu administracji publicznej, który wydawał w tym celu odpowiednią decyzję administracyjną. Innymi słowy, przed dniem

1 stycznia 1998 roku byli właściciele wyłączonej nieruchomości lub ich spadkobiercy (w tym i skarżący) nie mieli żadnej prawnej możliwości rozwiązania stosunku użytkownika wieczystego. *De facto* zatem przepis art. 229 obecnie obowiązującej ustawy dokonuje podziału byłych właścicieli ze względu na kryterium podjęcia stosownych działań przez organ administracji, na które to kryterium osoby te nie miały absolutnie żadnego wpływu. W konsekwencji podmioty, które pozbawiono niegdyś prawa własności, obecnie mogą albo uzyskać zwrot wyłączonej nieruchomości, jeśli organ skorzystał z przysługujących mu uprawnień, bądź też nie uzyskają go tylko z tego względu, że organ z takowych uprawnień nie zrobił użytku.

W ocenie skarżących, oba opisane powyżej kryteria budzą poważne zastrzeżenia co do ich relewantności i, co za tym idzie, co do ich zgodności z konstytucyjną zasadą równości wyrażoną art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wskazać bowiem należy, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że warunkiem, który musi spełniać kryterium będące podstawą odmiennego traktowania podmiotów podobnych, jest jego bezpośredni związek z celem i treścią przepisów, w których zostało zawarte. Co więcej, z dotychczasowego orzecznictwa wynika, że posługiwanie się przez ustawodawcę cechami irrelewantnymi jest w świetle zasady równości niedopuszczalne. Tymczasem na gruncie niniejszej sprawy wydaje się, iż wprowadzone przepisem art. 229 u.g.n. różnicowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli wyłączonych nieruchomości ma charakter arbitralny. Zastosowane przez ustawodawcę kryteria trudno uznać za istotne dla przedmiotowej dziedziny regulacji i ocenić inaczej, niż jako irrelewantne. Poza tym, ani w tym, ani w żadnym innym przepisie u.g.n. nie wskazano, jaka konstytucyjna wartość przemawia za wprowadzeniem powyższego różnicowania.

Znamienne jest, że powyższe uwagi można z równym powodzeniem odnieść także do sposobu, w jaki na gruncie art. 229 u.g.n. ustawodawca różnicował sytuację użytkowników wieczystych wyłączonych nieruchomości. W świetle reguł rządzących konstytucyjną zasadą równości jest bowiem zupełnie niezrozumiałe, dlaczego kwestionowany przepis przyznaje tak silną ochronę użytkownikom wieczystym, których prawo powstało przed dniem 1 stycznia 1998 roku, pozostałym zaś tej ochrony odmawia. Co więcej, rozróżnienie wprowadzone art. 229 u.g.n. stanowi również daleko idące odstępstwo od rozwiązań przyjętych w poprzednio obowiązującej ustawie o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości. W ocenie skarżących, trudno doszukać się w omawianym przypadku jakiegokolwiek relewantnego kryterium, które dostatecznie uzasadniałoby powyższy rozdzźwięk, tym bardziej, że nie wskazuje go także sam ustawodawca. Jest to zatem kolejny dowód na to, iż przewidziana w art. 229 u.g.n. regulacja jest ewidentnie niezgodna z konstytucyjną zasadą równości.

Podkreślenia wymaga, iż konstytucyjna zasada równości powinna być analizowana w ścisłym powiązaniu z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej. Nakaz uwzględniania wzajemnego stosunku obu tych norm wynika wprost z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, zasygnalizowany został też w przywołanym wyżej wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 roku. Zasada sprawiedliwości społecznej ma zbliżony zakres treściowy do zasady równości – przyjmuje się, że oznacza ona w szczególności ciężący na ustawodawcy obowiązek równego traktowania podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 1999 roku, sygn. akt SK 4/98, OTK 1999/2/24; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 roku, sygn. akt U 7/87, OTK 1988/1/1). Wydaje się zatem, iż w świetle wcześniejszych uwag w przedmiocie zasadności zróżnicowania dokonanego przez ustawodawcę na gruncie art. 229 u.g.n., przepis ten można ocenić jako niezgodny również z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Podsumowując, przepis art. 229 u.g.n. nie znajduje racjonalnego uzasadnienia ani na gruncie zasady równości, ani też ściśle z nią związanej zasady sprawiedliwości społecznej.

Niejako na marginesie można jeszcze wskazać, iż fakt niezgodności art. 229 u.g.n. z art. 64 ust. 2 Konstytucji przesądza również o niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zgodnie bowiem z treścią **wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 roku (sygn. akt K 33/00, OTK 2001/7/217):**

„(...) art. 21 ust. 1 Konstytucji ma - jako deklaracja zasad ustrojowych - bardziej ogólną treść niż art. 64 Konstytucji, który szczegółowo reguluje problematykę konstytucyjnej ochrony praw majątkowych. Naruszenie bardziej szczegółowych norm, zawartych w art. 64 Konstytucji, oznacza automatycznie niezgodność także z art. 21 ust. 1 Konstytucji.”

Niezależnie od powyższego, zasygnalizować w tym miejscu należy, że skarżącym znany jest fakt, iż w sprawie o sygn. akt SK 6/13 Trybunał Konstytucyjny zajmował się już kwestią zgodności art. 229 u.g.n. z art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 – 3 Konstytucji. Od razu zastrzec trzeba, że analizy tej kwestii Trybunał dokonywał jedynie w uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 maja 2015 roku umarzającego postępowanie w tej sprawie, wobec czego dokonana przezeń w tym zakresie ocena konstytucyjności spornego przepisu nie ma i nie może mieć charakteru wiążącego. Niemniej jednak w przywołanym postanowieniu Trybunał

Konstytucyjny poruszył kilka wątków, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy i do których skarżący chcieliby się niniejszym ustosunkować.

Po pierwsze, trudno zgodzić się z wyrażonym przez Trybunał poglądem, że przepis art. 229 u.g.n. nie tyle ogranicza – w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji – prawo do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, na której nie zrealizowano celu publicznego, ile dookreśla jego zakres. W ocenie skarżących, przepis ten ma zdecydowanie odmienny charakter, aniżeli art. 136 i 137 u.g.n., w których faktycznie doprecyzowano – w uzupełnieniu regulacji konstytucyjnej – ustawowe podstawy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Z art. 229 u.g.n. wyraźnie bowiem wynika, że w opisanej w nim sytuacji poprzedniemu właścicielowi nieruchomości i jego spadkobiercom w ogóle nie przysługuje roszczenie o zwrot. Co za tym idzie – wbrew odmiennej ocenie Trybunału Konstytucyjnego – nie doprecyzowuje on w żaden sposób treści tego prawa, lecz arbitralnie i z góry przesądza o tym, że w danym przypadku prawo to nie może być skutecznie realizowane.

Po drugie, na uwagę zasługuje fakt, że w omawianym postanowieniu z dnia 26 maja 2015 roku Trybunał stwierdził, że nie istnieje samodzielne konstytucyjne prawo byłego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, gdy organy władzy publicznej nie zrealizowały na danym terenie pierwotnie założonego celu publicznego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawa takiego nie można wyprowadzić – tak jak czynią to skarżący w niniejszej skardze – z art. 21 ust. 2 Konstytucji, gdyż przepis ten nie obejmuje zakresem swej regulacji zdarzeń mających miejsce po wystąpieniu skutków wywłaszczenia (tj. po przejściu własności do zasobu mienia publicznego). Trybunał uznał, że treść art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się jedynie do oceny konstytucyjnej prawidłowości merytorycznych podstaw i regulacji wywłaszczenia – od chwili wszczęcia procedury wywłaszczeniowej do momentu ostatecznego przejścia własności. Nie dotyczy on natomiast kwestii zwrotu nieruchomości, w związku z czym – zdaniem Trybunału – nie może on uznawany za źródło konstytucyjnego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Powyższe stanowisko jest w przekonaniu skarżących błędne i nie zasługuje na aprobatę. We wcześniejszej części niniejszej skargi skarżący w sposób wyczerpujący wyjaśnili, z powołaniem się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. zwłaszcza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 roku w sprawie o sygn. akt SK 22/01), że obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano zamierzonego celu publicznego, stanowi oczywistą konsekwencję wyrażonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji zasady, iż wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne. Z obowiązkiem tym skorelowane jest prawo do poprzedniego właściciela do żądania

zwrotu nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia. W ocenie skarżących, ów związek pomiędzy celem wywłaszczenia a późniejszą realizacją tego celu bądź jej brakiem (i wynikającą stąd konsekwencją w postaci powstania po stronie byłego właściciela prawa do domagania się zwrotu nieruchomości) jest na tyle silny i nierozzerwalny, że byłoby nieracjonalnym przyjęcie, iż jedynie pierwszy z tych dwóch aspektów (etapów) wywłaszczenia jest objęty ochroną konstytucyjną. Przeciwnie, uznać należy, że ochrona ta rozciąga się także na etap faktycznej realizacji celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu (bądź w innym akcie wywłaszczeniowym), a jej podstawą prawną jest właśnie art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przyjęcie zatem, tak jak opisano to w niniejszej skardze, że prawo byłego właściciela do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma rangę konstytucyjną, implikuje konieczność dokonania oceny zgodności przepisu art. 229 u.g.n. z odpowiednimi zasadami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 2 (zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa) oraz art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 (zasada równości, w tym równej ochrony własności i innych praw majątkowych) w zw. z art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej). Jak zaś wykazano w skardze konstytucyjnej, zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że przepis art. 229 u.g.n. narusza wskazane standardy konstytucyjne.

Ad 4

Z ostrożności procesowej jednak warto zaznaczyć, że nawet gdyby uznać, że wprowadzenie nie istnieje samodzielne konstytucyjne prawo zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (w sytuacji, gdy nie zrealizowano celu wywłaszczenia), to i tak należałoby uznać, że prawo to stanowi pochodną dawnych uprawnień właścicielskich, czyli po prostu pochodną prawa własności. Powyższe oznaczałoby, że prawo to podlega konstytucyjnej ochronie w takim samym zakresie, w jakim podlega jej prawo własności – w szczególności z uwzględnieniem art. 21 ust. 1 i stanowiącego jego rozwinięcie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trzeba zaś pamiętać, że prawo własności stanowi szczególne, najdalej sięgające prawo podmiotowe jednostki, które zresztą w art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej sam ustrojodawca wyraźnie odróżnia od „innych praw majątkowych”. Co za tym idzie, prawo własności przysługuje większy zakres ochrony, niż w odniesieniu do pozostałych praw, wobec czego konsekwentnie w sytuacjach konfliktowych prawo to powinno mieć pierwszeństwo.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, należy zauważyć, że na gruncie przepisu art. 229 u.g.n. – w zakresie wskazanym w niniejszej skardze konstytucyjnej – dochodzi właśnie do konfliktu pomiędzy ochroną prawa własności a ochroną prawa

użytkowania wieczystego ustanowionego na wyłączonej nieruchomości. Z nieznanych względów, w konflikcie tym ustawodawca zdecydował się przyznać pierwszeństwo drugiemu z wymienionych praw, znacznie ograniczając przy tym zakres ochrony przysługujący właścicielowi. Skutkiem powyższego jest uregulowanie sytuacji prawnej użytkownika wieczystego w sposób nieporównanie korzystniejszy, niż ma to miejsce w przypadku pozbawionego swojego prawa właściciela. Tymczasem rozwiązanie takie nie tylko nie znajduje uzasadnienia w żadnej wartości konstytucyjnej, ale jest też całkowicie niezrozumiałe z punktu widzenia zasad rządzących prawem rzeczowym. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż w polskim systemie prawnym to właśnie z instytucją prawa własności, a nie z prawem użytkowania wieczystego, wiąże się najszerszy zakres uprawnień do korzystania i rozporządzania rzeczą, a co za tym idzie – również najpełniejszy zakres ochrony prawnej.

Trafność powyższych rozważań potwierdza także dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreśla się, że przewidziany w art. 64 ust. 2 Konstytucji nakaz równej ochrony własności i innych praw majątkowych nie może być rozumiany w ten sposób, że intensywność tej ochrony jest w przypadku każdego z tych praw identyczna; wręcz przeciwnie, równość może być odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Przykładowo, w **wyroku z dnia 2 grudnia 2008 roku (sygn. akt 37/07, OTK-A 2008/10/172) Trybunał** odnosząc się do regulacji zawartej w art. 64 ust. 2 Konstytucji wskazał, że:

„Wymieniony wzorzec kontroli daje wyraz zasadzie, że wszystkie prawa majątkowe podlegają ochronie prawnej, a na ustawodawcy spoczywa nie tylko pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur je chroniących, ale także obowiązek negatywny - powstrzymania się od uchwalania regulacji, które mogłyby te prawa pozbawić ochrony albo ochronę tę ograniczyć. Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie oznacza równej intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, bo owa intensywność determinowana jest treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw.”

Z kolei w **wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 roku (sygn. akt SK 49/05, OTK-A 2007/4/39) Trybunał Konstytucyjny** zaznaczył, że:

„Zdaniem Trybunału w świetle art. 64 Konstytucji zakres ochrony własności i innych praw majątkowych nie jest tożsamy. Z istoty innych niż własność praw, których treść jest węższa od treści własności i które nie mogą być uznawane za własność w znaczeniu konstytucyjnym, wynika w szczególności, że ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść.”

Podsumowując zatem tę część rozważań, stwierdzić należy, że także w przypadku uznania prawa do zwrotu wyłączonej nieruchomości jedynie za „wycinek” prawa własności, a nie za samodzielne prawo mające rangę konstytucyjną, regulację zawartą w art. 229 u.g.n. trzeba byłoby ocenić jako niekonstytucyjną. Przepis ten bowiem, w przypadku zaistnienia sytuacji w nim opisanej, przyznaje węższy zakres ochrony prawu szerszemu (jakim jest prawo własności i uprawnienia z niego wywodzone), a szerszy – prawo o węższym zakresie (tj. prawu użytkowania wieczystego), co niewątpliwie narusza art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Ad 5

Niezależnie od powyższego, zasygnalizować również należy, że w odniesieniu do prawa do zwrotu wyłączonej nieruchomości możliwe jest przyjęcie jeszcze jednej, alternatywnej interpretacji. Mianowicie, podobnie jak uczynił to Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym postanowieniu z dnia 26 maja 2015 roku w sprawie o sygn. akt SK 6/13, można przyjąć, że prawo to nie ma samodzielnie rangi konstytucyjnej (tj. nie może być wywodzone z art. 21 ust. 2 Konstytucji), ani też nie jest pochodną prawa własności, lecz że jest jedynie owym „innym prawem majątkowym”, o którym mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W takim ujęciu prawo to, jako wykreowane przez ustawodawcę zwykłego, nie mogłoby być oceniane z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), gdyż zasada ta dotyczy wolności i praw konstytucyjnych. Natomiast w dalszym ciągu, skoro jest to prawo o niewątpliwie majątkowym charakterze, musi być w stosunku do niego przestrzegana zasada równej ochrony praw majątkowych, wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przyznał to zresztą sam Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowym postanowieniu z dnia 26 maja 2015 roku, stwierdzając w jego uzasadnieniu, 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”*. Należałoby się zatem zastanowić, czy faktycznie uzasadnione jest, aby prawo do zwrotu nieruchomości było chronione słabiej, niż prawo użytkowania wieczystego, które również należy zaliczyć do kategorii „innych praw majątkowych”. Taką bowiem hierarchię tych praw wprowadza art. 229 u.g.n.

W przekonaniu skarżących, na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi odmownej, z poniższych przyczyn.

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji 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. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 roku, sygn. K 34/98, OTK ZU n1999/5/94). Innymi słowy, z art. 64 ust. 2 Konstytucji wynika nie tyle nakaz przyznania takiego samego zakresu ochrony wszystkim prawom majątkowym innym niż prawo własności, co właśnie nakaz zróżnicowania intensywności tej ochrony w zależności od kategorii i prawnej doniosłości danego prawa majątkowego.

Warto również zauważyć, że skoro ochrona użytkowników wieczystych przewidziana w art. 229 u.g.n. dotyczy tylko tych przypadków, w których przysługujące im prawo zostało ustanowione i ujawnione w księdze wieczystej do dnia 1 stycznia 1998 roku, to oznacza to, że we wszystkich pozostałych sytuacjach prawo użytkownika wieczystego co do zasady musi ustąpić wobec skutecznego roszczenia o zwrot nieruchomości. W grę wchodzi tu choćby takie sytuacje, jak ustanowienie prawa użytkownika wieczystego po tej dacie, lub też jego ustanowienie wprawdzie przed wejściem w życie przepisów u.g.n., ale bez ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej. Mając to na uwadze, można zatem pokusić się o spostrzeżenie, że art. 229 u.g.n. został przez ustawodawcę skonstruowany na zasadzie wyjątku od zasady; zasadą tą jest przyznawanie prawa do zwrotu wyłączonej nieruchomości pierwszeństwa przed już ustanowionym prawem użytkownika wieczystego, wyjątkiem zaś – wynikające z art. 229 u.g.n. wyłączenie prawa do zwrotu w szczególnej sytuacji, w której prawo użytkownika wieczystego zostało ustanowione i ujawnione w księdze wieczystej do dnia 1 stycznia 1998 roku.

Z powyższego wynika zatem, że zestawiając ze sobą prawo do zwrotu wyłączonej nieruchomości i prawo użytkownika wieczystego ustawodawca doszedł do wniosku, że – skoro prawa te należą do różnych kategorii praw majątkowych – należy przyznać jednemu z nich pierwszeństwo w razie ewentualnego konfliktu między nimi. Co więcej, ustawodawca słusznie zauważył, że co do zasady prymat w tym zakresie powinien przysługiwać prawu do zwrotu wyłączonej nieruchomości. Wydaje się, że na takiej decyzji ustawodawcy mógł zaważyć fakt, iż prawo to – nawet jeśli samo w sobie nie ma rangi konstytucyjnej ani nie stanowi pochodnej prawa własności – to jednak pośrednio służy realizacji zasady wyrażonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji, ściśle wiążącej dopuszczalność wyłączenia z realizacją na nieruchomości celu publicznego. Jedyny

wyłam od tej zasady stanowi kwestionowana w niniejszej skardze regulacja zawarta w art. 229 u.g.n., na mocy której relacja pomiędzy oboma prawami doznaje „odwrócenia”; otóż w razie zaistnienia okoliczności określonych w tym przepisie (ustanowienie prawa użytkownika wieczystego na rzecz osoby trzeciej i jego ujawnienie w księdze wieczystej przed dniem 1 stycznia 1998 roku) poprzedniemu właścicielowi nieruchomości w ogóle nie przysługuje prawo do żądania jej zwrotu.

Wobec powyższego, nie powinno budzić wątpliwości, że dokonane w art. 229 u.g.n. drastyczne osłabienie sytuacji prawnej poprzedniego właściciela nieruchomości lub jego spadkobiercy w sytuacji, w której nieruchomość nie została wykorzystana na cel publiczny, na rzecz użytkownika wieczystego powinno znajdować uzasadnienie w określonych i dostatecznie ważkich przyczynach, dla których ustawodawca zdecydował się na taki krok. Innymi słowy, chcąc wprowadzić do systemu prawnego tego rodzaju wyjątek bez narażenia się na zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji (nakazującego odpowiednie wyważenie ochrony prawnej przyznanej poszczególnym prawom majątkowym), ustawodawca powinien mieć ku temu obiektywnie uzasadniony powód.

Ustosunkowując się do powyższego, w ocenie skarżących samo dążenie ustawodawcy do usankcjonowania stosunków prawnych, które powstały przed wejściem w życie przepisów u.g.n. (co stanowi *ratio legis* regulacji zawartej w art. 229 u.g.n.), nie uzasadnia jeszcze całkowitego pozbawienia roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości całej tej grupy poprzednich właścicieli, co do których ustanowienie i ujawnienie praw użytkownika wieczystego nastąpiło akurat przed dniem 1 stycznia 1998 roku. Owszem, nie powinno się tracić z pola widzenia funkcji ochronnej art. 229 u.g.n., ale też nie sposób zaprzeczyć, że przepis ten w bardzo daleko idący sposób ogranicza krąg osób, które co do zasady mogłyby żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Tym bardziej, że z treści art. 229 u.g.n. wynika, że nawet przypadku późniejszego rozwiązania umowy prawa użytkownika wieczystego zwrot nie będzie możliwy, albowiem istotny jest jedynie fakt ustanowienia prawa użytkownika wieczystego przed wejściem w życie u.g.n. W ocenie skarżących, tak znacząca dysproporcja w poziomie ochrony obu tych praw jest nie do pogodzenia z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

advokat Michał Sowiński

Załączniki:

- pełnomocnictwa,
- poświadczona za zgodność z oryginałem kserokopia decyzji Prezydenta Miasta z dnia lipca 2013 roku, znak sprawy ,
- poświadczona za zgodność z oryginałem kserokopia decyzji Wojewody z dnia maja 2014 roku, znak sprawy ,
- poświadczona za zgodność z oryginałem kserokopia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia listopada 2014 roku w sprawie o sygn. akt ,
- poświadczona za zgodność z oryginałem kserokopia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2017 roku w sprawie o sygn. akt ,
- poświadczona za zgodność z oryginałem kserokopia koperty zawierającej przesyłkę w postaci odpisu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2017 roku w sprawie o sygn. akt , wraz z pieczętką potwierdzającą datę jej doręczenia skarżącym,
- poświadczona za zgodność z oryginałem kserokopia wyciągu z księgi korespondencji przychodzącej na adres pełnomocnika skarżących z dnia lutego 2017 roku,
- 5 odpisów skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami.