

Krzysztof Oplustil

Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt SK 39/15¹

Sejm draft position on case ref. no. SK 39/15 concerning the Act of 21 August 1997 on Real Property Management (WPTK-38/15): This draft position of the Sejm concerns the constitutional complaint of 7 July 2015. In the proposed draft position the author claims that the contested Article 136 paras. 3 and 4 of the Act on Real Property Management insofar as it does not provide for the right of the previous owner to demand the return of the property acquired by the State Treasury or a municipality by way of a civil contract, concluded into in the course of the negotiations preceding the initiation of the expropriation, if the property has become unnecessary for a public use, is incompatible with Article 21(2) and Article 64(1) and (2) in conjunction with Article 32 (1) of the Constitution. The procedure for the remainder should be discontinued pursuant to Article 40(1)(1) of the Constitutional Tribunal Act of 2015 due to the inadmissibility of the judgment.

Keywords: land | real property | Constitutional Tribunal | expropriation
Słowa kluczowe: grunty | nieruchomości | Trybunał Konstytucyjny | wywłaszczenie

Doktor hab. nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński, ekspert ds. legislacji BAS;
krzysztof.oplustil@uj.edu.pl

Na podstawie art. 35 ust. 1 w związku z art. 28 pkt 2 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A.M. i D.M. z 7 lipca 2015 r. (sygn. akt SK 39/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. 2015, poz. 1774, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa poprzedniego właściciela do żądania zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa albo gminę w drodze umowy cywilnoprawnej, zawartej w toku rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na

¹ Projekt stanowiska sporządzony 9 września 2016 r., sygn. akt SK 39/15; BAS-WPTK-38/15.

cel publiczny, **jest niezgodny** z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną A.M. i D.M. (dalej: skarżący), wniesioną na tle następującego stanu faktycznego.

Wnioskiem z 27 marca 2012 r. skarżący wystąpili do starosty żywieckiego o zwrot działki nr 193, która 9 marca 1999 r. została nabyta przez Skarb Państwa od W.B., późniejszej spadkodawczyni skarżących, na podstawie notarialnej umowy sprzedaży. W treści aktu notarialnego zawarte zostało oświadczenie przedstawiciela Skarbu Państwa, że nabywana działka przeznaczona będzie pod budowę dojazdów do przeprawy mostowej na rzece Sole w Żywcu. W uzasadnieniu swojego wniosku o zwrot przedmiotowej nieruchomości skarżący wskazali, że nie została ona zagospodarowana zgodnie z celem publicznym, w związku z którym nastąpiło jej nabycie przez Skarb Państwa.

Po rozpoznaniu wniosku skarżących, starosta żywiecki decyzją z 12 maja 2012 r. (nr GKN.III.6821.6.2012.AS) umorzył postępowanie w sprawie jako bezprzedmiotowe. W uzasadnieniu organ wskazał, że brak jest podstaw do zastosowania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. 2015, poz. 1774, ze zm.; dalej: u.g.n.) o zwrocie wyłączonej nieruchomości, ponieważ art. 216 u.g.n. nie może znaleźć zastosowania w rozstrzyganym przypadku, gdyż ma charakter zamknięty i nie podlega wykładni rozszerzającej. W szczególności nie może on znaleźć zastosowania w sytuacji, gdy nieruchomość została nabyta przez Skarb Państwa w trakcie obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami. Decyzja organu pierwszej instancji została w całości podtrzymana przez wojewodę śląskiego, który stwierdził, że przez pojęcie wyłączonej nieruchomości, o której mowa w art. 136 ust. 3 u.g.n., należy rozumieć wyłącznie nieruchomości, w stosunku do których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nabyła prawo rzeczowe w drodze instytucji wyłączenia, a więc na mocy indywidualnej decyzji administracyjnej. W rozstrzyganej sprawie doszło natomiast do zbycia nieruchomości, w trakcie obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami, na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej dobrowolnie między właścicielką a Skarbem Państwa, co wyklucza zastosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami o zwrocie wyłączonej nieruchomości.

Od decyzji organu drugiej instancji skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (dalej: WSA w Gliwicach), zarzucając tej decyzji naruszenie art. 136 ust. 3 u.g.n. przez błędną jego wykładnię polegającą na uznaniu, że znajdzie on zastosowanie jedynie w sytuacji wywłaszczenia na mocy decyzji administracyjnej. Zdaniem skarżących umowa, na podstawie której doszło do nabycia przez Skarb Państwa przedmiotowej nieruchomości, była umową, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n., a zatem była częścią procedury wywłaszczeniowej. WSA w Gliwicach uchylił wyrokiem z 19 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Gl 1468/12) zaskarżoną przez skarżących decyzję wojewody śląskiego z 12 października 2012 r. i poprzedzającą ją decyzję starosty żywieckiego z 21 maja 2012 r. W uzasadnieniu WSA w Gliwicach stwierdził, że analiza art. 136 u.g.n., z uwzględnieniem wykładni celowościowej, systemowej oraz logicznej, prowadzi do wniosków odmiennych niż te, do których doszły organy administracji. W ocenie WSA w Gliwicach, mimo że w ustawie o gospodarce nieruchomościami brak jest unormowania, które *expressis verbis* zrównywałoby pojęcie wywłaszczenia z umową cywilnoprawną, której przedmiotem jest przeniesienie prawa rzeczowego do nieruchomości w związku z realizacją celu publicznego, to akceptacja stanowiska organów orzekających w sprawie prowadziłaby do dyskryminowania grupy podmiotów ubiegających się o zwrot nieruchomości tylko dlatego, że dobrowolnie zgodziły się one 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), a także równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji), WSA w Gliwicach doszedł do przekonania, że art. 136 i n. u.g.n. znajdują zastosowanie także w przypadkach, w których przeniesienie własności nieruchomości na potrzeby realizacji celu publicznego nastąpiło w drodze zawarcia umowy cywilnoprawnej już pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z kolei, opierając się na wykładni systemowej, sąd ten uznał, że skoro w jednym miejscu ustawy, tj. w art. 216 u.g.n., pojęciem wywłaszczenia zostały objęte również inne aniżeli akty administracyjne formy przejścia prawa do nieruchomości na podmiot publiczny, to tym samym analogicznie należy rozumieć reguły dotyczące zwrotu nieruchomości zawarte w rozdziale 6 u.g.n., zwłaszcza że właśnie te przepisy stosuje się do postępowań w sprawie zwrotu nieruchomości zbytych na cele publiczne pod rządami poprzednio obowiązujących w tym zakresie aktów prawnych. Zdaniem WSA w Gliwicach dodatkowym argumentem przemawiającym za zrównaniem zbycia nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej na cele publiczne z wywłaszczeniem jest okoliczność, że tego rodzaju rozporządzenie majątkiem nie jest w istocie dobrowolne. Właściciel nieruchomości nie decyduje bowiem o tym, czy w ogóle wyzbyć się składnika swojego majątku (nieruchomości), a jedynie o tym, czy nastąpi to w formie umowy cywilnoprawnej, czy też aktu administracyjnego – jeżeli nie wyrazi woli zawarcia takiej umowy.

Od wyroku WSA w Gliwicach wojewoda śląski wywiódł skargę kasacyjną do NSA, wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji. W wyroku z 18 marca 2015 r. (sygn. akt I OSK 1698/13) NSA uwzględnił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu NSA zaznaczył, że w rozpoznawanej sprawie nie zostały spełnione warunki odstąpienia od rezultatów wykładni językowej art. 136 ust. 3 u.g.n. Jak stwierdził NSA, przyjęcie znaczenia tego przepisu zaproponowanego przez sąd pierwszej instancji, byłoby nie tylko zaakceptowaniem wykładni rozszerzającej, ale również zaaprobowaniem nowej normy porządku prawnego, ustanowionej przez ten sąd, co jest nie do pogodzenia z zasadą podziału władz i zasadą praworządności, a także godziłoby w pewność obrotu. Ponadto zaproponowana przez sąd pierwszej instancji wykładnia jest zdaniem NSA niezgodna z regułą wykładni systemowej, odwołującej się do art. 114 ust. 1 i art. 115 ust. 2 u.g.n., z których wynika, że rokowania o nabycie w drodze umowy praw do nieruchomości poprzedzają wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, oraz że postępowanie to można wszcząć po upływie dwumiesięcznego terminu na zwarcie tej umowy. W ocenie NSA stanowisko, że przepis art. 136 ust. 3 u.g.n. znajduje zastosowanie również wówczas, gdy nabycie nieruchomości na cel publiczny nastąpiło w trybie umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n., pozostaje w sprzeczności z art. 114 ust. 1 i art. 115 u.g.n. NSA za nietrafny uznał również argument z wykładni systemowej odwołującej się do art. 216 u.g.n. Jak zaznaczył NSA, niedopuszczalne jest rozszerzanie w drodze wykładni sądowej zastosowania instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na te nieruchomości, które nie zostały wywłaszczone, ani nie zostały „przejęte lub nabyte” w trybie nieobowiązujących już ustaw wymienionych w art. 216 u.g.n.

II. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżących

1. Przedmiotem kontroli wskazanym w skardze konstytucyjnej są przepisy: art. 136 u.g.n. oraz, jako tzw. przepisy związkowe, art. 114, art. 115, art. 137, art. 140 i art. 216 u.g.n.

Zaskarżony art. 136 u.g.n. składa się aktualnie z pięciu ustępów. Zgodnie z art. 136 ust. 1 u.g.n. nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137 u.g.n., chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości. Artykuł 136 ust. 2 u.g.n. stanowi, że 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 wywłaszczonej nieruchomości. W myśl art. 136 ust. 3 u.g.n. poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137 u.g.n., 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 u.g.n. Stosownie do art. 136 ust. 4 u.g.n., przepis art. 136 ust. 3 u.g.n. stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3 u.g.n. Artykuł 136 ust. 5 u.g.n. wprowadza trzymiesięczny termin na złożenie wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu. Po upływie tego terminu uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa.

Zgodnie z art. 137 ust. 1 u.g.n., nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:

- 1) mimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo
- 2) mimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 u.g.n., cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część (art. 137 ust. 2 u.g.n.).

Zaskarżony art. 114 u.g.n. ma następujące brzmienie:

„1. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, z zastrzeżeniem ust. 2 i ust. 3, należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy praw określonych w art. 112 ust. 3, przeprowadzonymi między starostą, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. W trakcie prowadzenia rokowań może być zaoferowana nieruchomość zamienna.

2. W przypadku wywłaszczania nieruchomości na wniosek jednostki samorządu terytorialnego rokowania, o których mowa w ust. 1, przeprowadzają ich organy wykonawcze.

3. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym informację o zamiarze wywłaszczenia starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości oraz na stronach internetowych starostwa powiatowego, a także przez ogłoszenie w prasie o zasięgu ogólnopolskim. Jeżeli wywłaszczenie dotyczy części nieruchomości, ogłoszenie zawiera również informację o zamiarze wszczęcia postępowania w sprawie podziału tej nieruchomości.

4. Jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia, o którym mowa w ust. 3, nie zgłoszą się osoby, które wykażą, że przysługują im prawa rzeczowe do nie-

ruchomości, można wszcząć postępowanie w sprawie podziału i postępowanie wywłaszczeniowe.”

Zaskarżony art. 115 u.g.n. ma następujące brzmienie:

„1. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego na rzecz Skarbu Państwa następuje z urzędu, a na rzecz jednostki samorządu terytorialnego – na wniosek jej organu wykonawczego. Wszczęcie postępowania z urzędu może także nastąpić na skutek zawiadomienia złożonego przez podmiot, który zamierza realizować cel publiczny.

2. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następuje po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1, wyznaczonego na piśmie właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a także osobie, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na tej nieruchomości.

3. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następuje z dniem doręczenia zawiadomienia stronom lub z dniem określonym w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania, wywieszonym w urzędzie starostwa powiatowego, po upływie terminu, o którym mowa w art. 114 ust. 4.

4. Odmowa wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, o które wystąpił organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego albo podmiot, który zamierza realizować cel publiczny, następuje w drodze decyzji.

5. Przepisu ust. 2 nie stosuje się w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym”.

Przepisy art. 140 ust. 1–6 u.g.n. regulują zasady zwrotu Skarbowi Państwa lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego ustalonego w decyzji odszkodowania, a także nieruchomości zamiennej, jeżeli była przyznana w ramach odszkodowania, przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę korzystającego z instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W art. 216 ust. 1 u.g.n. ustawodawca nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie nieobowiązujących już regulacji ustawowych, określonych w tym przepisie. W art. 216 ust. 2 u.g.n. przewidziano odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa lub gminy na podstawie wymienionych w trzech punktach, nieobowiązujących już przepisów ustaw.

2. Skarżący łączy z wydaniem wyroku NSA z 18 marca 2015 r. (sygn. akt I OSK 1698/13) naruszenie następujących praw i zasad konstytucyjnych: prawa do ochrony własności (art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji), zasady, że wywłaszczenie jest możliwe jedynie na cele publiczne (art. 21 ust. 2 Konstytucji), a ponadto prawa do równego traktowania (art. 32 Konstytucji) oraz zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

W ocenie skarżących przywołany wyrok NSA naruszył zasadę równości i praworządności, wprowadzając różnicowanie osób domagających się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w zależności od sposobu, w jaki doszło do przeniesienia na Skarb Państwa praw do tej nieruchomości, a także prawo do ochrony własności przez uniemożliwienie odzyskania nieruchomości, gdy stała się zbędna z uwagi na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nadto, wyrok NSA pozostawiać ma w sprzeczności z zasadą, że wywłaszczenie jest możliwe jedynie na cel publiczny, a także akceptuje stan, w którym, mimo że cel publiczny „odpadł”, odmawia się skarżącym zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W ocenie tego sądu, zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy pozwalają różnicować sytuację prawną obywateli w zakresie wywłaszczania nieruchomości i późniejszego żądania ich zwrotu w zależności od formy oraz daty, w jakiej wywłaszczenie nastąpiło. Zdaniem skarżących przyjęta w sprawie interpretacja poddanych kontroli przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi w efekcie do uregulowania stosunków społecznych w sposób niepełny, to jest z pominięciem określonej grupy adresatów. Celem wprowadzenia regulacji art. 136 u.g.n. było objęcie nią wszystkich osób, które utraciły prawo własności w wyniku wywłaszczenia w związku z zamierzoną realizacją celów publicznych, których jednak ostatecznie nie zrealizowano. W ocenie skarżących z art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji wynika nakaz równego traktowania osób pozbawionych własności na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami niezależnie od trybu utraty własności. Ponadto skarżący podnoszą, że z powołanych przepisów Konstytucji wynika zakaz faworyzowania obywateli, co do których wywłaszczenie nastąpiło przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami na podstawie aktów prawnych wskazanych w treści art. 216 u.g.n., z pominięciem tych obywateli, którzy prawo własności utracili już w trakcie obowiązywania tej ustawy. Jak stwierdzają skarżący, rozróżnienie takie nie ma podstaw prawnych, a przepis przejściowy nie może stanowić o istnieniu bądź nieistnieniu uprawnień obywateli wynikających z innych przepisów określonej ustawy. Przepisem przejściowym jest art. 216 u.g.n., który przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie określonych w nim przepisów nieobowiązujących ustaw. Zdaniem skarżących art. 216 u.g.n. nie reguluje całościowo prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i nie może wywoływać skutku w postaci możliwości stosowania instytucji zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jedynie do sytuacji zaprzyszłych, mających miejsce przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż byłoby to niezgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Jak stwierdzają skarżący, brak możliwości ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która została nabyta przez Skarb Państwa na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej w toku rokowań zgodnie z art. 114 u.g.n., na-

rusza zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionej przez nie prawa (rekonstruowane z art. 2 Konstytucji) oraz konstytucyjnie gwarantowane prawo własności w związku z zasadą równości. W ocenie skarżących w aspekcie zasady równego traktowania wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji nie ma żadnych podstaw do odmiennego potraktowania osób, które zostały wyłączone w formie dobrowolnej umowy na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów prawa i osób wyłączonych po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, zwłaszcza że umowa cywilnoprawna zawierana jest w ramach negocjacji prowadzonych na kanwie art. 114 i art. 115 u.g.n. Jak podkreślają skarżący, nie ma podstaw do zróżnicowania w zasadzie identycznych sytuacji podmiotów ze względu na datę wyłączenia. Konsekwencją niezrealizowanego celu publicznego musi być zawsze zwrot wyłączonej nieruchomości – na żądanie uprawnionego podmiotu, przy czym zwrot ten powinien być możliwy dla wszystkich obywateli na równych prawach, z uwzględnieniem zasad sprawiedliwości społecznej.

III. Analiza formalnoprawna skargi konstytucyjnej

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK).

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych, inicjującym tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności. W myśl stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 22 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 193/00), funkcja skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego przesądza o konieczności istnienia merytorycznego związku między treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniu praw lub wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu” (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., sygn. akt Ts 124/98; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 170/99; 2 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 169/99; 8 sierpnia 1999 r., sygn. akt Ts 61/99 oraz wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 3/99).

Zgodnie z trwałym poglądem Trybunału Konstytucyjnego do zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, powinny one stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Innymi słowy, to w normatywnej treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy przyczyny niedozwolonej – w świetle unormowań konstytucyjnych – ingerencji w sferę gwarantowanych praw podmiotowych skarżącego (postanowienia TK z: 5 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 83/00; 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt Ts 176/04; 13 listopada 2007 r., sygn. akt SK 40/06; 25 lipca 2013 r., sygn. akt Ts 18/13; 9 października 2013 r., sygn. akt Ts 136/13; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03). Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (art. 48 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał też, że kwestia badania dopuszczalności rozpoznania skargi nie kończy się na etapie wstępnej kontroli i trwa przez cały czas rozpoznawania skargi, w tym także w czasie jej rozpatrywania merytorycznego (por. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. akt SK 41/02; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03; 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03; 10 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 14/02; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 3/06; 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 44/07). Nie ma przeszkód formalnych, aby weryfikacja ta miała miejsce także po zakończeniu wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, a więc już po formalnym nadaniu skardze dalszego biegu. Nadanie skardze dalszego biegu nie oznacza bowiem jej konwalidacji; wydanie przez sędziego odpowiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa braków formalnych skargi. Ocena ta dokonywana jest z urzędu przez skład orzekający powołany do merytorycznego rozpoznania skargi (por. postanowienie TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 22/07).

2. Niezależnie od powyższego, skarga konstytucyjna powinna odpowiadać wymogom stawianym pismu procesowemu w zakresie odpowiedniego uzasadnienia zawartych w nim tez i zarzutów niekonstytucyjności stawianym zaskarżonym przepisom.

W orzecznictwie Trybunału ugruntował się pogląd, że: „prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, musi polegać nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale

również na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty” (postanowienie TK z 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11; por. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „Skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli (...) Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11).

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Niezrealizowanie tego obowiązku skutkuje koniecznością umorzenia postępowania (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Jeżeli brakuje uzasadnienia co do naruszenia określonego wzorca kontroli, mimo że został on wymieniony w *petitum*, Trybunał powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy w tym zakresie oznaczałoby przerzucenie ciężaru dowodu na sąd konstytucyjny, co w konsekwencji pozostawałoby w sprzeczności z – nawet szeroko rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 67 ustawy o TK). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; zob. także postanowienie TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13).

3. Przechodząc do formalnoprawnej oceny skargi, należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że gwarantowanym konstytucyjnie prawem podmiotowym,

którego naruszenie podnoszą skarżący, jest przysługujące im prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W opinii Sejmu ocena spełnienia formalnej przesłanki skargi konstytucyjnej, jaką jest naruszenie wskazanego prawa podmiotowego, determinowana jest rozumieniem konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, z którym immanentnie wiąże się prawo do zwrotu wywłaszczonego prawa. Przyjęcie, że w sprawie, na kanwie której sformułowano niniejszą skargę konstytucyjną, nie doszło w ogóle do wywłaszczenia w konstytucyjnym rozumieniu oznacza, że skarżącemu nie przysługiwało konstytucyjnie chronione prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, którego naruszenie stanowi podstawę tej skargi. W takim przypadku postępowanie w sprawie należałoby umorzyć na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niespełnienie podstawowej przesłanki skargi konstytucyjnej, jaką jest istnienie konstytucyjnie gwarantowanego prawa podmiotowego, do którego naruszenia doszło wskutek wydania ostatecznego orzeczenia lub decyzji. Dlatego też w opinii Sejmu ocena spełnienia tej przesłanki wymaga rozstrzygnięcia już na etapie analizy formalnoprawnej, czy na tle okoliczności sprawy można mówić o wywłaszczeniu w rozumieniu konstytucyjnym. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest również kluczowe dla oceny adekwatności powołanego przez skarżących wzorca konstytucyjnego, jakim jest art. 21 ust. 2 Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat znaczenia i zakresu konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia. Jak stwierdził Trybunał jeszcze pod rządami poprzedniej Konstytucji, wywłaszczeniem jest wszelkie pozbawienie własności z przeznaczeniem na cele publiczne, bez względu na formę, a więc nie tylko dokonywane na podstawie decyzji administracyjnej (orzeczenie TK z 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90). W wyroku z 14 marca 2000 r. (sygn. akt P 5/99), wydanym już na gruncie obowiązującej Konstytucji, Trybunał zaznaczył, że: „normatywną podstawą dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji winny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych”. Pojęcie „wywłaszczenie” zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji powinno być w związku z tym rozumiane szeroko, jako „wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę”, wskazując jednocześnie, że ujęcie to wychodzi swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na tle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Szerokie rozumienie pojęcia wywłaszczenia na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji (wywłaszczenie *sensu largo*) Trybunał przyjął również w wyroku z 19 maja 2011 r. (sygn. akt SK 9/08), do którego odwołują się skarżący. Nawiązując do swojego wcześniejszego orzecznictwa, w szczególności do wyroku z 24 października 2001 r., (sygn. akt SK 22/01), Trybunał stwierdził zakresową niekonstytucyjność art. 216 ust. 1 u.g.n., uznając ten przepis za niezgodny z art. 64 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim pomija art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o za-

sadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (dalej: ustawa z 1958 r.) jako podstawę nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III u.g.n. Oceniając stan faktyczny, na podstawie którego została zainicjowana skarga konstytucyjna w tamtej sprawie, Trybunał skonstatował, że wywłaszczenie nieruchomości dokonało się w formie umowy sprzedaży, w trybie określonym w art. 47 ust. 1 w związku z art. 6 ustawy z 1958 r. Trybunał wskazał zarazem na art. 6 tej ustawy, stwierdzając, że w świetle tego przepisu „wywłaszczenie może dokonać się w formie umowy, w sytuacji dobrowolnego odstąpienia nieruchomości przez właściciela, oprócz sytuacji określonych przez ustawę, w których dochodzi do wywłaszczenia w drodze decyzji właściwych organów administracyjnych”. Jak sąd konstytucyjny zaznaczył w uzasadnieniu: „Zawarcie umowy o dobrowolne odstąpienie nieruchomości jest również formą wywłaszczenia, w szerokim sensie, na gruncie ustawy z 1958 r. Do zawarcia takiej umowy skłania ubiegającego się o wywłaszczenie ustawodawca, zobowiązując go do wystąpienia do właściciela w tej sprawie. Na gruncie ustawy z 1958 r. występują więc dwie formy wywłaszczenia, co potwierdza również analiza systemowa innych przepisów tej ustawy, między innymi art. 34 ust. 1, zgodnie z którym: «nieruchomość wywłaszczona w trybie niniejszej ustawy podlega zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela, jeżeli organ do spraw wewnętrznych prezydium wojewódzkiej rady narodowej ustali, że nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie»”. W rezultacie Trybunał stwierdził, że brak w art. 216 ust. 1 u.g.n. wśród wymienionych przepisów, do których stosuje się przepisy rozdziału 6 działu III u.g.n., art. 47 ust. 1 ustawy z 1958 r., będącego formalnie podstawą prawną wywłaszczenia w sprawie skarżącego, stanowi pominięcie ustawodawcy, przesądzające o zakresowej niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Jak zaznaczył Trybunał: „Przyjęta przez ustawodawcę w art. 216 ust. 1 ustawy technika enumeratywnego wyliczenia przepisów, do których stosuje się przepisy rozdziału 6 działu III ustawy, powoduje, że wykładnia sądów administracyjnych, oparta na zasadzie legalizmu, nie może «dodawać» art. 47 ust. 1 do przepisów wyliczonych enumeratywnie w art. 216 ust. 1 ustawy, gdyż sądy te weszłyby w kompetencje ustawodawcy. Przyjętej przez sądy administracyjne wykładni art. 216 ust. 1 ustawy nie może również, jak wspomniano, zmieniać Trybunał, skoro nie należy do jego kompetencji powszechna wykładnia przepisów prawnych. (...) Powyższa analiza ujawnia swoistość pominięcia art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. w art. 216 ust. 1 ustawy. Pominięcie powyższego przepisu w art. 216 ust. 1 ustawy powoduje bowiem, że prawa ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości pozbawieni są ci, od których Skarb Państwa nabył, w formie dobrowolnej umowy, o której mowa w art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., nieruchomość, o której wywłaszczenie się ubiegał, jeśli w akcie notarialnym przenoszącym własność nieruchomości został wskazany art. 47 ust. 1, a nie art. 6 ustawy z 12 marca

1958 r. Natomiast prawo ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości posiadają ci, od których Skarb Państwa nabył nieruchomość w formie dobrowolnej umowy, gdy w akcie notarialnym wskazano jako podstawę prawną art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. Pominięcie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. w zaskarżonym przepisie art. 216 ust. 1 ustawy ujawnia, w kontekście przyjętej przez sądy administracyjne wykładni zaskarżonego przepisu, nierówną ochronę prawną własności oraz nierówne traktowanie obydwu wskazanych wyżej grup osób przez ustawodawcę, w zależności od tego, czy jako podstawę prawną zawartej umowy między Skarbem Państwa i właścicielem nieruchomości wskazano w akcie notarialnym art. 6 czy art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. Trybunał nie znajduje żadnych wartości, zasad lub norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne potraktowanie wskazanych wyżej grup osób. Znajdują się one bowiem w bardzo podobnej sytuacji: zostały wywłaszczone w formie dobrowolnej umowy, o której mowa w art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. i w przypadku spełnienia przesłanek określonych w przepisach rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności art. 136–137 ustawy mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeśli stała się ona zbędna na cel określony w wywłaszczeniu”.

W wyroku z 21 czerwca 2005 r. (sygn. akt P 25/02), który niekiedy uznawany jest za egzemplifikację zawężającego rozumienia pojęcia „wywłaszczenie” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, sąd konstytucyjny stwierdził wprawdzie, że: „rozszerzanie zakresu pojęcia wywłaszczenia na każdą formę pozbawienia własności (...) budzi poważne wątpliwości”, podkreślając, że: „gdyby wywłaszczenie rozumieć szeroko – jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę – to wówczas zaciera się różnica między wywłaszczeniem a niedozwoloną przez Konstytucję nacjonalizacją”. Następnie jednak Trybunał zaznaczył, że: „Konstatacja ta nie uchyla ustaleń dokonanych w stabilnym orzecznictwie TK w odniesieniu do pojęcia «wywłaszczenie», rozumianego szerzej niż wynikałoby to z ustawowych definicji wywłaszczenia na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia jest z natury szersze w tym znaczeniu, że obejmuje różne formy pozbawienia własności bez należytej rekompensaty, co łączy się z orzecznictwem Strasburskim akcentującym, że wywłaszczenie obejmuje wszelkie postaci własności, bez względu na formę. W tak rozumianym szerokim definiowaniu instytucji wywłaszczenia chodzi o stworzenie pewnej opozycji pomiędzy szeroką definicją konstytucyjną a – przykładowo – definicją ustawową w ustawie o gospodarce gruntami”.

Z kolei w wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07) Trybunał stwierdził, że: „wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny. Łączy się ono z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz kon-

kretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonego odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Cel (interes) publiczny winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej”.

5. W ocenie Sejmu istotne znaczenie dla oceny przedmiotowej skargi ma wyrok TK z 23 września 2014 r. (sygn. akt SK 7/13) oraz zawarte w jego uzasadnieniu uwagi dotyczące konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia. Wyrok ten zawiera ostatnią, jak dotychczas, tak obszerną wypowiedź Trybunału na temat konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia. Znaczenie tego wyroku wynika również z pewnego (przynajmniej *prima facie*) podobieństwa zarówno w zakresie powołanych wzorców konstytucyjnych, jak i okoliczności sprawy, której on dotyczył, ze stanem faktycznym, stanowiącym kanwę dla przedmiotowej skargi konstytucyjnej. W obydwu przypadkach nieruchomość, której zwrotu domagali się skarżący, została przejęta przez podmiot publicznoprawny nie w wyniku decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu, ale na podstawie innych aktów prawnych. W sprawie o sygn. akt SK 7/13 aktem tym była decyzja organu gminy, wydana na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. i na wniosek właściciela nieruchomości, o jej podziale i wydzieleniu z niej działki na potrzeby realizacji celu publicznego.

Postępowanie w sprawie o sygn. akt SK 7/13 zostało zainicjowane przez skargę konstytucyjną, w której skarżąca wносиła o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 i art. 216 w związku z art. 98 i art. 112 u.g.n. w zakresie, w jakim wykluczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n., są niezgodne z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu skarżąca podniosła, że objęcie możliwością żądania zwrotu właścicieli nieruchomości przejętych na podstawie decyzji o wywłaszczeniu i zdarzeń prawnych zawartych w ustawach wskazanych w art. 216 u.g.n. oraz jednoczesne wykluczenie takiego prawa dla właścicieli nieruchomości przejętych przez podmiot publicznoprawny w trybie określonym w art. 98 u.g.n., tj. w rezultacie podziału nieruchomości na wniosek właściciela, stanowi odmienne potraktowanie sytuacji podobnych w sposób nieuprawniony i niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Podniesiony przez skarżącą podstawowy zarzut pod adresem kwestionowanych regulacji dotyczył pominięcia prawodawczego, polegającego na tym, że osoba, której działki zostały wydzielone pod drogi publiczne w trybie

art. 98 ust. 1 u.g.n. i przeszył na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela, nie może domagać się ich zwrotu w przypadku, gdy nie zostały one wykorzystane w ustawowym terminie na cel publiczny, stanowiący przyczynę tego przejęcia przez podmiot publicznoprawny. Zdaniem skarżącej porównanie sytuacji objętych art. 112 w związku z art. 113 ust. 1 u.g.n. (wywłaszczenie *sensu stricto*), art. 98 ust. 1 u.g.n. (przejęcie przez podmiot publicznoprawny części nieruchomości wydzielonych pod drogi w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela) oraz ustawami wskazanymi w art. 216 u.g.n. prowadzi do wniosku, że zachodzi między nimi podobieństwo opisywanych w nich stanów prawnych. Ustawodawca ukształtował sytuację prawną osób, które dokonały podziału nieruchomości na podstawie art. 98 u.g.n., w sposób gorszy niż sytuację prawną osób, które dokonały podziału nieruchomości na podstawie już nieobowiązujących przepisów powołanych w art. 216 u.g.n., przy czym to odmiennie, gorsze traktowanie ma charakter dowolny i nie znajduje uzasadnienia w konstytucyjnie chronionych wartościach. Skarżąca twierdziła również, że ustawodawca w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności naruszył istotę prawa żądania zwrotu wywłaszczonej działki zbędnej dla realizacji celu publicznego, które to prawo podlega ochronie na mocy art. 21 i art. 64 Konstytucji. Stanowisko skarżącej podzielili inni uczestnicy postępowania, tj. Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich.

Trybunał Konstytucyjny, jakkolwiek stwierdził zbyt szerokie ujęcie przedmiotu zaskarżenia w skardze konstytucyjnej, to jednak rozpoznał ją merytorycznie, wskazując, że przepisem właściwym do wykazania zarzutu pominięcia ustawodawczego jest jedynie art. 136 ust. 3 u.g.n., z którego bezpośrednio wynika prawo żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, zbędnej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. W wyniku merytorycznego rozpoznania skargi Trybunał nie uznał jednak zasadności podniesionych w niej zarzutów i orzekł, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim nie przewiduje roszczenia poprzedniego właściciela o zwrot nieruchomości nabytej w drodze podziału nieruchomości na jego wniosek przez jednostkę samorządu terytorialnego, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, a w pozostałym zakresie umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 634, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W uzasadnieniu Trybunał, na podstawie swojego dotychczasowego dorobku orzeczniczego stwierdził, że: „Konstytucyjne 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 nieruchomości, 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 wywłaszczoneму słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe”.

W ocenie Trybunału: „brak jest w konstrukcji art. 98 ust. 1 u.g.n. pierwotnej, władczej woli podmiotu publiczno-prawnego do przejęcia nieruchomości prywatnej. Odwrotnie, to z inicjatywy podmiotu prywatnego następuje podział, w wyniku którego może dojść do przejęcia własności jednej z nowych działek przez podmiot publiczny. Podmiot ten jest jednak niejako najpierw «zmuszony» przepisami u.g.n. do nabycia tej działki (wypłacenia odszkodowania), a następnie z własnych środków wybudowania na niej drogi publicznej”. Trybunał stwierdził również „konstytucyjnie istotną różnicę między konstytucyjną instytucją wywłaszczenia a skutkami prawnymi podziału nieruchomości na wniosek. W tym ostatnim przypadku pozbawienie władztwa nad gruntem dotychczasowego właściciela odbywa się na jego wniosek i zawsze w jego własnym interesie gospodarczym”. Ponadto, jak zaznaczył Trybunał: „ustawodawca wyraźnie rozróżnił instytucję podziału na wniosek i związanych z nią skutków prawnych od ustawowej koncepcji wywłaszczenia. Dostrzegalne jest to już w systematyce u.g.n., gdzie podziały nieruchomości unormowane zostały w rozdziale 1 działu III («Podziały nieruchomości»), a ustawowa instytucja wywłaszczenia regulowana jest przez przepisy znajdujące się w rozdziale 4 działu III u.g.n. («Wywłaszczanie nieruchomości»”. Trybunał przeanalizował również treść art. 216 u.g.n., w tym w szczególności przepisów ustawy z 1958 r. oraz art. 10 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz. U. 1991, Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: u.g.g., ustawa o gospodarce gruntami), pod kątem ewentualnego podobieństwa przewidzianej w tych przepisach instytucji do instytucji podziału nieruchomości na wniosek właściciela. W wyniku tej analizy Trybunał doszedł do wniosku, że nabycie przez podmiot publicznoprawny z mocy prawa i za odszkodowaniem nieruchomości wydzielonej w drodze podziału – na wniosek właściciela – pod

budowę drogi publicznej nie wywiera skutków konstytucyjnie podobnych do którejkolwiek z regulacji objętych zakresem zastosowania art. 216 u.g.n.

Zdanie odrębne do uzasadnienia prezentowanego wyroku w sprawie o sygn. akt SK 7/13 przedstawił sędzia Trybunału Konstytucyjnego P. Tuleja, który wskazał m.in., że przyjęte w tym wyroku wąskie pojęcie wywłaszczenia może osłabiać efektywność ochrony przed nieuprawnionym sięganiem po konstrukcję wywłaszczenia przez organy władzy publicznej. Stanowisko Trybunału nie uwzględnia dostatecznie gwarancyjnej funkcji art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz sekwencji aktów wydanych w sprawie skarżącej, które doprowadziły do tego, że znalazła się ona w sytuacji swoistego przymusu wywłaszczeniowego, zapoczątkowanej uchwaleniem miejscowego planu przewidującego przeznaczenie należącej do niej nieruchomości na cel publiczny (budowę drogi). Sam fakt, że pozbawienie władztwa nad gruntem dotychczasowego właściciela odbyło się na jego wniosek, nie powinien mieć znaczenia przesądzającego, gdyż istotna jest okoliczność, że złożenie takiego wniosku wpisuje się w pewien mechanizm, zainicjowany władczym działaniem organu jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie sędziego P. Tulei: „Niebezpieczeństwo takiego rozumowania, jakie zaprezentował Trybunał, polega na tym, że jego argumentacja dopuszcza konstruowanie przez ustawodawcę takich procedur, w których punktem wyjścia będzie działanie organu władzy publicznej, *de facto* wymuszające na danym podmiocie złożenie wniosku skutkującego wyzbyciem się własności”.

W zdaniu odrębnym zwrócono również uwagę na pewien paradoks, mogący być pokłosiem zajętego przez Trybunał stanowiska. Paradoks ten polega na tym, że: „podmioty, które współpracowałyby z jednostką samorządu terytorialnego na rzecz urzeczywistnienia celu publicznego, jaki stanowi budowa drogi, byłyby mniej chronione niż te, które stawiałyby opór organom władzy publicznej”. Osobom, których nieruchomości zostały formalnie wywłaszczone w rezultacie decyzji wywłaszczeniowej, przysługuje roszczenie o jej zwrot na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n., natomiast osoby, które zdecydowały się współpracować z podmiotem publicznym w trybie określonym w art. 98 u.g.n. dla realizacji planowanego celu publicznego, który nie został ostatecznie zrealizowany, zostały pozbawione takiej możliwości.

6. W ocenie Sejmu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w wyroku z 23 września 2014 r. (sygn. akt 7/13), w którym Trybunał opowiedział się za wąskim rozumieniem konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, wskazując, że jego podstawę powinien stanowić akt indywidualny wydany w postępowaniu administracyjnym, ma jednostkowy charakter i odbiega od wcześniejszej, ustabilizowanej linii orzeczniczej. Dotychczas bowiem Trybunał uznawał za zasadne objęcie zakresem tego pojęcia przypadków przejęcia (nabycia) nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dla realizacji celu publicznego również na innej podstawie, niż de-

cyzja wywłaszczeniowa, jeżeli dotychczasowy właściciel nieruchomości znajdował się w sytuacji tzw. przymusu wywłaszczeniowego (wywłaszczenie *sensu largo*, por. powołane wyżej wyroki TK z: 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99; 19 maja 2011 r. sygn. akt SK 9/08; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; a także dotyczący tzw. specustaw wyrok TK z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10). Niezależnie od tego Sejm stoi na stanowisku, że w świetle poglądu wyrażonego przez Trybunał w wyroku z 23 września 2014 r. (sygn. akt 7/13) możliwe jest przyjęcie, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje swoim zakresem również przypadki nabycia przez podmiot publicznoprawny nieruchomości na cel publiczny na podstawie umowy zawartej w rezultacie rokowań przedwywłaszczeniowych, w trybie określonym w art. 114 u.g.n.

W wyroku z 23 września 2014 r. (sygn. akt 7/13) Trybunał odmówił uznania za wywłaszczenie w konstytucyjnym znaczeniu przypadku przejęcia przez gminę nieruchomości prywatnej w wyniku podziału w trybie art. 98 u.g.n. przede wszystkim z tego powodu, że w takiej sytuacji podmiotem inicjującym to przejęcie był właściciel nieruchomości, który występował do organu publicznego z wnioskiem o podział. W tego typu okolicznościach, jak zaznaczył Trybunał, brak jest władczej woli podmiotu publicznoprawnego do przejęcia nieruchomości prywatnej, a sama tylko okoliczność, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje realizację celu publicznego na danej nieruchomości, nie jest wystarczająca dla przyjęcia stanu przymusu wywłaszczeniowego, gdyż wszczęcie formalnego postępowania wywłaszczeniowego leży w relatywnie odległej perspektywie. Wystąpienie przez właściciela gruntu z wnioskiem o wydzielenie z niego działki podlegającej przejęciu przez gminę oznacza, zdaniem Trybunału, że przejęcie to realizuje się „zawsze w jego własnym interesie gospodarczym”.

Abstrahując od trafności przywołanych stwierdzeń Trybunału, należy zaznaczyć, że sytuacja, w której właściciel sprzedaje swoją nieruchomość podmiotowi publicznoprawnemu w wyniku rokowań, o których mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n., jest diametralnie inna od sytuacji właściciela nieruchomości występującego z wnioskiem o jej podział na podstawie art. 98 u.g.n. Przede wszystkim stroną inicjującą te rokowania nie jest właściciel, ale podmiot publicznoprawny, reprezentowany przez starostę albo organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Rokowania te są więc wszczynane z woli i inicjatywy podmiotu publicznoprawnego i bezpośrednio ukierunkowane na nabycie nieruchomości niezbędnej dla realizacji celu publicznego (por. wyrok WSA w Krakowie z 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1307/08). Jak trafnie zaznaczył Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim piśmie procesowym z 7 stycznia 2016 r. (s. 26), podjęcie rokowań oznacza, że perspektywa wywłaszczenia staje się realna, stanowią one bowiem obligatoryjny etap szeroko rozumianego postępowania wywłaszczeniowego, uregulowany w rozdziale 4 działu III u.g.n.

(„Wywłaszczenie nieruchomości”). Wykładnia systemowa, do której odwołał się również Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt SK 7/13, nawiązująca do umiejscowienia zaskarżonej regulacji w ustawie o gospodarce nieruchomościami, przemawia więc w tym wypadku za objęciem unormowanego w niej sposobu nabycia nieruchomości przez podmiot publiczny zakresem konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia. Przede wszystkim jednak wniosek ten uzasadnia wzgląd na sytuację przymusu wywłaszczeniowego, jaką wywołuje rozpoczęcie rokowań przedwywłaszczeniowych. Organ publiczny wyznacza właścicielowi na piśmie termin dwumiesięczny do zawarcia umowy, a jego bezskuteczny wpływ prowadzi do formalnego wszczęcia postępowania administracyjnego (art. 115 ust. 2 i ust. 3 u.g.n.).

W ocenie Sejmu wątpliwe jest, czy zarówno rokowania (negocjacje), o których mowa w art. 114 u.g.n., jak i umowa sprzedaży nieruchomości zawarta w ich rezultacie w pełni realizują zasadę autonomii woli stron (w szczególności podmiotu prywatnego) i swobody umów w klasycznym cywilistycznym rozumieniu (art. 353¹ k.c.). Jeżeli chodzi o pierwszy, zasadniczy aspekt zasady autonomii woli, tj. swobodę decydowania o zawarciu określonej umowy, to należy stwierdzić, że właściciel nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu stoi w istocie przed alternatywą, czy nieruchomość ta ma zostać zbyta na rzecz podmiotu publicznoprawnego w drodze formalnie dobrowolnej, cywilnoprawnej umowy, czy na podstawie władczej decyzji organu wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Podjęcie przez organ publiczny rokowań mających prowadzić do nabycia nieruchomości na cel publiczny dowodzi, że jest on zdeterminowany do przeprowadzenia wywłaszczenia, co pozwala z wysokim stopniem prawdopodobieństwa przyjąć, że do niego dojdzie. Zdaniem Sejmu nie można więc w tym przypadku zasadnie twierdzić, że właściciel nieruchomości, który odmawia podjęcia rokowań lub zawarcia w ich wyniku cywilnoprawnej umowy zbycia (którą, oprócz umowy sprzedaży, może być także umowa zamiany nieruchomości), działa w warunkach pozwalających na realizację zasady autonomii woli i swobody umów. Byłoby tak w przypadku, gdyby odmowa dotychczasowego właściciela skutkowałą trwałym utrzymaniem *status quo* w sferze stosunków własnościowych. Odmowa zawarcia umowy nie wywołuje jednak takiego skutku, lecz umożliwia podmiotowi publicznoprawnemu rozpoczęcie postępowania administracyjnego, w którego rezultacie stanie się on właścicielem nieruchomości na podstawie decyzji o wywłaszczeniu. Innymi słowy, bezpośrednia i realna perspektywa wywłaszczenia prowadzi do wytworzenia się sytuacji przymusu wywłaszczeniowego, w jakiej znajduje się dotychczasowy właściciel nieruchomości. Od momentu rozpoczęcia rokowań z inicjatywy podmiotu publicznego autonomia woli właściciela zostaje sprowadzona do wspomnianej wyżej alternatywy dotyczącej wyboru trybu, w jakim utraci on prawo do swojej nieruchomości, tzn. formalnie dobrowolnego i opartego na równości negocjujących stron albo administracyjnego, w którym

organowi przysługują uprawnienia o charakterze władczym w stosunku do właściciela nieruchomości. Istotna jest również okoliczność, że zawarcie umowy będzie także leżeć z reguły w interesie podmiotu publicznego, gdyż pozwoli mu na zaoszczędzenie czasu wiążącego się z koniecznością przeprowadzenia postępowania administracyjnego i – ewentualnie – sądownoadministracyjnego, w przypadku, gdyby dotychczasowy właściciel zdecydował się zaskarżyć decyzję o wywłaszczeniu do sądu administracyjnego.

W ocenie Sejmu bezpośrednia perspektywa przeprowadzenia wywłaszczenia w trybie administracyjnym w razie fiaska negocjacji mających na celu doprowadzenie do cywilnoprawnego zbycia nieruchomości na rzecz podmiotu publicznego, ogranicza również autonomię woli w aspekcie kształtowania, w toku prowadzonych negocjacji, treści zawieranej umowy dotyczącej zbycia nieruchomości. W doktrynie podkreśla się wprawdzie, że rokowania przedwywłaszczeniowe nie mogą mieć charakteru pozornego, gdyż ich celem jest doprowadzenie do zawarcia umowy, co ma pozwolić na uniknięcie postępowania wywłaszczeniowego (por. P. Wojciechowski, Komentarz do art. 114 u.g.n., uwaga 5 [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, P. Czechowski (red.), LEX 2015; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX 2014, komentarz do art. 114 u.g.n., uwaga 2). Jak stwierdza się w piśmiennictwie: „strony działają na tym etapie na równorzędnych zasadach, organ nie może w sposób arbitralny wyznaczać terminów prowadzenia rokowań, bez uwzględnienia preferencji drugiej strony. Należy raczej dążyć do wspólnego uzgodnienia terminu rokowań, a nie narzucać go jednostronnie. Przeprowadzenie rokowań wymaga współdziałania i woli stron do ich przystąpienia, a następnie podjęcia rokowań (wyrok WSA w Rzeszowie z 7 marca 2006 r., sygn. akt II SA/Rz 943/05, Lexis.pl nr 2117812). Niedopuszczalne jest stosowanie wezwań i nakazów, co jest charakterystyczne dla działań w sferze prawa publicznego. Właściwe jest natomiast stosowanie zaproszeń, propozycji negocjacyjnych itp. Ze względu na sformułowanie przez ustawodawcę wymogu prowadzenia rokowań nie jest wystarczające przedstawienie przez podmiot publiczny oferty, która może zostać w całości przyjęta lub odrzucona. Istotą rokowań jest określenie przez obie strony warunków umowy, a nie przedstawienie jednostronnie przygotowanej treści umowy, którą właściciel nieruchomości może podpisać albo której może nie podpisać (wyrok WSA w Rzeszowie z 7 marca 2006 r., II SA/Rz 943/05, Lexis.pl nr 2117812)” (por. P. Wojciechowski, Komentarz do art. 114 u.g.n., uwaga 3, *op. cit.*). W doktrynie wskazuje się też, że występujące w art. 114 u.g.n. pojęcie „rokowania” należy rozumieć w kontekście analogicznego pojęcia, które do 2003 r. występowało w art. 71–72 k.c., a następnie zostało zastąpione pojęciem „negocjacje”, co jednak nie wpłynęło na zmianę jego znaczenia (P. Wojciechowski, Komentarz do art. 114 u.g.n., uwaga 2, *op. cit.*).

Nie negując zasadności powołanych wyżej wypowiedzi judykatury i doktryny na tle lapidarnej regulacji rokowań przedwywłaszczeniowych, Sejm

pragnie jednak zaznaczyć, że pozycja negocjacyjna podmiotu publicznoprawnego, mimo że formalnie występuje on w sferze *dominium*, jest silniejsza od pozycji prywatnego właściciela, z uwagi na bezpośrednią i realną perspektywę wywłaszczenia w trybie administracyjnym, a więc możliwość zastosowania instrumentów przynależnych sferze *imperium*. Ponadto Sejm podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że zakres negocjacyjnej swobody przysługującej stronom tych rokowań jest relatywnie wąski, gdyż determinują go zarówno postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego (decyzji lokalizacyjnej), jak i przepisy prawa, w szczególności dotyczące zasad wyceny nieruchomości podlegającej nabyciu przez podmiot publiczny. Właściwe w tej materii unormowania zawiera rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego z 21 września 2004 r. (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.). Należy w tym kontekście wskazać na przepisy § 36 ust. 6 pkt 4 i § 37 pkt 4 tego rozporządzenia, które przewidują odpowiednie stosowanie zasad wyceny nieruchomości, określonych w § 36 ust. 1–4 rozporządzenia, przy określaniu wartości nieruchomości nabywanych pod drogi względnie pod linie kolejowe w drodze umowy. Okoliczność ta odróżnia rokowania przedwywłaszczeniowe od typowych negocjacji prowadzonych w celu zawarcia umowy przez równorzędne podmioty prywatne, które mogą w pełni realizować swoją autonomię woli zarówno w aspekcie zawarcia określonej umowy o skutku zobowiązująco-rozporządzającym względnie utrzymania prawnorzecowego *status quo*, jak i w zakresie ukształtowania treści wynikającego z tej umowy stosunku prawnego, na który składają się ich wzajemne prawa i obowiązki. Należy również zaznaczyć, że podstawowe elementy treści umowy zawartej w wyniku wspomnianych rokowań oraz decyzji wywłaszczeniowej są zasadniczo zbieżne. Przykładowo, w obydwu przypadkach elementem „świadczania wzajemnego” podmiotu publicznego za wywłaszczaną nieruchomość może być nieruchomość zamienna (por. art. 114 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 131 u.g.n.).

W świetle powyższego w ocenie Sejmu uzasadnione jest stwierdzenie, że sytuacja, w jakiej znajduje się właściciel nieruchomości, wobec którego organ publiczny wszczął rokowania przedwywłaszczeniowe i który w ich wyniku zbył nieruchomość podmiotowi publicznemu, nosi znamiona przymusu wywłaszczeniowego w znacząco wyższym stopniu niż stan faktyczny, który stanowił kanwę wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 7/13, tj. wystąpienie przez właściciela nieruchomości z wnioskiem o jej podział na podstawie art. 98 u.g.n. Oznacza to, że w przypadku zbycia nieruchomości na podstawie umowy zawartej w wyniku wspomnianych negocjacji można mówić o wywłaszczeniu *sensu largo*, które mieści się w zakresie konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia. Sejm podziela tym samym stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że sama tylko okoliczność, iż do przejścia nieruchomości doszło na podstawie umowy cywilnoprawnej, nie wystarczy do stwierdzenia nie-

adekwatności art. 21 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w przedmiotowej sprawie, jeżeli inne jej okoliczności, a zwłaszcza wszczęcie rokowań przedwywłaszczeniowych z inicjatywy i w interesie podmiotu publicznego, świadczą o przymusowości położenia właściciela nieruchomości, zagrożonego wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego w razie odmowy jej sprzedaży.

Za stanowiskiem tym przemawia również *ratio legis* i funkcja art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz wynikająca z niego konstytucyjna zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny. Analiza dorobku Trybunału Konstytucyjnego poświęconego tej zasadzie jest zawarta poniżej (punkt IV.1). W tym miejscu wystarczy wskazać, że w orzecznictwie tym przyjmuje się, iż zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną (por. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05). 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 (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01). Funkcją tak rozumianej zasady zwrotu jest ochrona przed pozornymi wywłaszczeniami, w przypadku których realizacja celu publicznego jest tylko pretekstem do przymusowego przejęcia przez podmiot publiczny określonego prawa (w szczególności prawa własności nieruchomości). Konstytucyjnie gwarantowane prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel publiczny, ma również zapobiegać dokonywaniu wywłaszczeń „na zapas” i tworzeniu w ten sposób przez podmioty publicznoprawne „zasobu nieruchomości”, które jedynie potencjalnie mogłyby zostać wykorzystane na bliżej nieokreślone cele publiczne. Wspomniane prawo do zwrotu w istotny sposób uzupełnia i wzmacnia gwarancyjną funkcję konstytucyjnej ochrony prawa własności (por. wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11). Funkcja ta uległaby osłabieniu, gdyby z zakresu tego prawa wyłączyć nieruchomości nabyte przez podmioty publicznoprawne w trybie *quasi*-wywłaszczeniowych („hybrydowych”) postępowań, które mimo że nie kończą się wydaniem decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu, to jednak kreują po stronie właściciela nieruchomości stan przymusu wywłaszczeniowego, w wyniku którego decyduje się on, formalnie dobrowolnie, zbyć swoją nieruchomość na rzecz podmiotu publicznoprawnego na potrzeby określonego celu publicznego, który następnie nie jest w ogóle realizowany. Zdaniem Sejmu tak rozumiana funkcja prawa zwrotu wynikającego z art. 21 ust. 2 Konstytucji uzasadnia wniosek, że powinno ono również przysługiwać byłemu właścicielowi nieruchomości, który zbył ją na rzecz podmiotu publicznego na podstawie umowy zawartej w wyniku rokowań przedwywłaszczeniowych, a także następcom prawnym takiego byłego właściciela.

Powyższa analiza pozwala przyjąć, że zbycie na rzecz Skarbu Państwa przez sprzedawców prawnych skarżących nieruchomości z przeznaczeniem jej na inwestycje drogowe, które nie zostały ostatecznie zrealizowane, może zostać uznane, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, za wywłaszczenie *sensu largo*, mieszczące się w zakresie konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia. Oznacza to, że skarżącym przysługiwało prawo do żądania zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na ten cel publiczny, które to prawo wynika z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Tym samym, za spełnioną należy uznać przesłankę formalną skargi konstytucyjnej, tj. istnienie prawa konstytucyjnego, przysługującego skarżącym, do którego naruszenia doszło wskutek wydania ostatecznego orzeczenia. Zarazem pozytywnie przesądza to adekwatność powołanego przez nich art. 21 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli zaskarżonych przepisów.

7. Z podanych wyżej względów za adekwatny wzorzec kontroli może być również uznany art. 64 ust. 1 Konstytucji, który stanowi podstawową normę gwarantującą wszystkim poszanowanie ich praw majątkowych. Prawo żądania zwrotu nieruchomości zbędnych na cele publiczne stanowi prawo majątkowe, które objęte jest zakresem powołanej normy konstytucyjnej. Adekwatność tej normy jako wzorca kontroli konstytucyjności art. 216 ust. 1 u.g.n. w związku z zarzutem pominięcia prawodawczego dotyczącego ustawowych podstaw zwrotu nieruchomości wywłaszczonych *sensu largo* zaakceptował również Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z: 19 maja 2011 r. (sygn. akt SK 9/08) oraz 14 lipca 2015 r. (sygn. akt SK 26/14). Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w ostatnim z powołanych judykatów: „nie ulega wątpliwości, że prawo byłego współwłaściciela (lub jego spadkobiercy) do zwrotu utraconego przez niego udziału we współwłasności nieruchomości ma charakter «innego prawa majątkowego» w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji”.

8. Sejm podziela stanowisko, wyrażone w pismach: Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, że przedmiot zaskarżenia został ujęty w skardze konstytucyjnej zbyt szeroko. Zasadniczy zarzut podniesiony w skardze dotyczy pominięcia prawodawczego, jakiego miał się dopuścić ustawodawca w rezultacie zbyt wąskiego ujęcia zakresu przypadków, w których byłym właścicielom wywłaszczonych nieruchomości niewykorzystanych na cel publiczny przysługuje roszczenie o ich zwrot. Należy sądzić, że punktem odniesienia dla tak sformułowanego zarzutu pominięcia legislacyjnego powinien być art. 136 ust. 3 i ust. 4 u.g.n. Pierwszy z powołanych przepisów wyraża prawo byłych właścicieli do żądania zwrotu nieruchomości zbędnej dla realizacji celu publicznego. W ocenie Sejmu to właśnie ten przepis stanowił zasadniczą podstawę wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżących. Z kolei art. 136 ust. 4 u.g.n. stanowi, że art. 136 ust. 3 u.g.n. stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3 u.g.n., w myśl którego w przypadku, gdy wywłaszczeniem objęta jest część nierucho-

mości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, podmiot publiczny, na którego rzecz następuje wywłaszczenie, nabywa tę część w drodze umowy na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. W ocenie Sejmu art. 136 ust. 4 w związku z art. 113 ust. 3 u.g.n. dowodzi, że również ustawodawca zwykły przyjmuje, na tle regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, szersze rozumienie pojęcia wywłaszczenia, a nie tylko jako przejście własności na rzecz podmiotu publicznego na podstawie decyzji administracyjnej, gdyż przyznaje byłym właścicielom prawo żądania zwrotu również tej części nieruchomości, która została nabyta przez podmiot publiczny na podstawie umowy cywilnoprawnej, zawartej na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego. Zbycie tej części nieruchomości następuje więc formalnie dobrowolnie, w wyniku umowy zainicjowanej przez właściciela i leżącej wyłącznie w jego interesie. Powyższe spostrzeżenie uzasadnia w ocenie Sejmu wnioski, że również art. 136 ust. 4 u.g.n. może stanowić punkt odniesienia dla podniesionego w skardze zarzutu pominięcia legislacyjnego.

Nie jest tak natomiast w przypadku pozostałych jednostek redakcyjnych (ustępów) art. 136 u.g.n., które nie odnoszą się do sytuacji, w jakiej znaleźli się skarżący: art. 136 ust. 1 i ust. 2 u.g.n. określają obowiązki organu publicznego w przypadku, gdy wywłaszczona nieruchomość ma być użyta na cel inny, niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, a art. 136 ust. 5 u.g.n. wyznacza zawity termin trzymiesięczny na złożenie wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części. Również pozostałe zaskarżone w skardze przepisy, tj. art. 114–115, art. 137, art. 140 i art. 216 u.g.n., nie są zdaniem Sejmu właściwym przedmiotem dla zarzutu pominięcia prawodawczego. W szczególności art. 216 u.g.n., jakkolwiek ma istotne znaczenie dla oceny zarzutu naruszenia zasady równości i zasady równej ochrony praw majątkowych w kontekście zarzutu pominięcia legislacyjnego, to jednak nie jest tą regulacją, której treść wymaga uzupełnienia. Artykuł 216 u.g.n. jest przepisem przejściowym, nakazującym odpowiednie stosowanie unormowań rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie ustaw obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, tymczasem przejęcie nieruchomości, w związku z którym sformułowana została skarga konstytucyjna, nastąpiło już pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stanowisko to znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 23 września 2014 r. (sygn. akt 7/13) Trybunał przyjął, że w wypadku zarzutu pominięcia prawodawczego, dotyczącego zwrotu nieruchomości, której własność została przejęta przez podmiot publiczny pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami, przedmiot kontroli konstytucyjnej powinien stanowić art. 136 ust. 3 u.g.n.

W rezultacie Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w zakresie kontroli art. 136 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 oraz

art. 114, art. 115, art. 137 i art. 216 u.g.n., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

9. Jako tzw. związkowe wzorce kontroli skarżący powołali art. 7 i art. 2 Konstytucji, jednak uzasadnienie zarzutów niezgodności zakwestionowanych przepisów z tymi wzorcami nie spełnia wymogów określonych w powołanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Skarżący nie przytoczyli żadnych argumentów, które uzasadniałyby naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi jedynie hasłowo wskazano na naruszenie zasad: sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie formułując żadnych wyraźnych i samodzielnych argumentów na poparcie swojej tezy. Ponadto należy mieć na uwadze, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego normy konstytucyjne wyrażające zasady ustrojowe adresowane są do ustawodawcy i nie stanowią właściwego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (por. wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt 7/11).

Jako wzorzec kontroli powołano w *petitum* skargi również art. 32 Konstytucji, bez wyraźnego wskazania konkretnego ustępu tego artykułu. W uzasadnieniu skarżący odnoszą się jednak wyłącznie do zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Sejmu uzasadnia to wniosek, że to właśnie ta jednostka redakcyjna art. 32 Konstytucji (a nie jego ust. 2 i wyrażony w nim zakaz dyskryminacji) stanowić ma wzorzec kontroli przepisów zaskarżonych w skardze.

Wskazane mankamenty skargi konstytucyjnej uzasadniają wniosek o **umorzzenie postępowania**, na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w zakresie kontroli art. 136 ust. 3 i ust. 4 u.g.n. z następującymi wzorcami konstytucyjnymi: art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

IV. Wzorce konstytucyjne

■ 1. Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wykładni pojęcia wywłaszczenia w rozumieniu konstytucyjnym zostało przedstawione w punktach III.4 i III.5 poświęconym analizie formalnoprawnej skargi.

W tym miejscu należy przypomnieć, że Trybunał nadaje rangę konstytucyjną zasadzie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która nie została użyta na cel publiczny stanowiący przesłankę wywłaszczenia (por. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05). Jak wskazał Trybunał w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01), po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako

oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wyłączenie „jedynie na cele publiczne” – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wyłączeniu i faktycznym sposobem użycia wyłączonej rzeczy (teza ta została następnie powtórzona m.in. w wyrokach TK z: 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05; 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11; 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11; 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13).

W wyroku z 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt P 12/11) Trybunał stwierdził: „Jeżeli (...) cel publiczny, na który wyłączone nieruchomości, nie jest realizowany, albo wyłączone nieruchomości nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny. W tej sytuacji gwarancje prawa własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji odzyskują swoją moc ochronną. Pozycja prawna i interes podmiotu publicznego osiągnięte przez takie wyłączenie muszą z powrotem ustąpić przed konstytucyjnie chronioną pozycją prawną obywatela. Dalsze pozostawienie własności w domenie własności publicznej nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Zatrzymując w tej sytuacji wyłączone nieruchomości państwo osiągałoby korzyści majątkowe kosztem swoich obywateli. Tymczasem instytucja wyłączenia nie może prowadzić do przysporzenia wyłączeniowi korzyści zarobkowych lub fiskalnych, dopóki nie zostanie zrealizowany cel wyłączenia. Z tych przyczyn z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wyłączenia” (podobnie w wyroku TK z 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11).

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

Po pierwsze, «obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wyłączonych. Obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu. (...) Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wyłączonych nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych» (wyrok o sygn. SK 43/07, tezy powtórzone m.in. w wyroku o sygn. SK 7/13).

Po drugie, roszczenia w tym zakresie aktualizują się wyłącznie w sytuacji, gdy na nieruchomości nie zrealizowano celu wyłączenia. Okoliczność tę należy oceniać według stanu w okresie przypadającym bezpośrednio po wyłączeniu – niepodobna bowiem przyjąć, że cel wyłączenia określa trwa-

łe przeznaczenie nieruchomości (por. wyrok o sygn. P 12/11, a także wyroki o sygn. P 38/11 i SK 7/13).

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

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

■ 2. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji

Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści,
- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,

- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, że zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, iż żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki, Komentarz do art. 32 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, s. 23–24; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się również, że równość pozwala na różne traktowanie przez prawo różnych adresatów norm prawnych. Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem (por. wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09).

■ 3. Artykuł 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji

1. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji (w odróżnieniu od art. 21 ust. 1 Konstytucji zawierającego deklarację ustrojowej gwarancji ochrony własności) wyraża przede wszystkim konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do ochrony przysługującego jej prawa własności i innych praw majątkowych, będące podstawą publicznego prawa podmiotowego obejmującego wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (por. wyroki TK z: 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 64 Konstytucji ugruntowany jest pogląd, że: „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana własności i innym majątkowym prawom podmiotowym zgodnie z art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji musi być realna. Kryte-

rium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Sąd konstytucyjny wyraził także pogląd, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych powinna polegać nie tylko na eliminowaniu działań faktycznych, prowadzących do uniemożliwienia uprawnionemu korzystania z przysługującego prawa, ale także na takim ukształtowaniu unormowań pozytywnych dotyczących treści danego prawa, które w znacznym stopniu ograniczają niebezpieczeństwo jednostronnego zniweczenia ekonomicznej istoty danego prawa, związanej z zachowaniem jego realnej wartości, zwłaszcza w sytuacji zaistnienia zdarzeń obiektywnych, na przykład związanych z głębokimi przeobrażeniami ustroju ekonomicznego państwa (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99).

Jak zaznaczono powyżej (punkt III.7), Trybunał przyjmuje w swoim orzecznictwie, że pojęcie praw majątkowych, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji, obejmuje również prawo byłego właściciela (lub jego spadkobiercy) do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która okazała się zbędna dla realizacji celu publicznego.

2. Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07). Gwarancja równej ochrony

praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość bowiem należy odnosić jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Nie jest natomiast dopuszczalne rozumienie równości jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym, które należą do różnorodnych typów praw majątkowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne (zob. wyroki TK z: 11 maja 2010 r., sygn. akt SK 50/08; 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

W wyroku z 17 marca 2008 r. (sygn. akt K 32/05) Trybunał Konstytucyjny, przypominając, że adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, wyjaśnił również, że: „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczególnych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne”. Trybunał zaznaczył zarazem, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie staje się dopuszczalne.

V. Analiza zgodności

1. Zasadniczym zarzutem podniesionym przez skarżących jest zarzut pominięcia prawodawczego, sformułowany na tle uregulowanego w art. 136 ust. 3 u.g.n. prawa żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która okazała się zbędna dla realizacji celu publicznego.

W stałym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się zaniechanie ustawodawcze od przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego). Pierwsze polega na tym, że ustawodawca pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Orzekanie o zaniechaniu prawodawczym znajduje się poza kognicją Trybunału, a „brak określonej regulacji w systemie prawnym nie może stanowić wyłącznego przedmiotu skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 8 czerwca 2000 r., sygn. akt Ts 182/99). Jak zaznaczył Trybunał w postanowieniu z 10 października 2012 r. (sygn. akt Ts 38/12): „co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym. Badanie takich zaniechań oraz stwierdzanie naruszenia Konstytucji przez zaniechanie prawodawcze nie mieści się w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego, co jednoznacznie wynika z art. 188 pkt 1–3 Konstytucji”. W wielu orzeczeniach Trybunał podkreślał, że zarzut braku regulacji prawnej (luki prawnej) nie może być rozpoznany, gdyż przedmiotem postępo-

wania przed sądem konstytucyjnym może być akt normatywny oraz zawarte w nim przepisy, a nie to, że brak aktu normatywnego lub takich przepisów. Trybunał wskazywał, że zarzut wskazujący na lukę w ustawie nie może być przedmiotem badania w postępowaniu mającym na celu stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów prawa, ponieważ rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu niekonstytucyjności, którego przedmiotem jest „luka w prawie”, nie mieści się w zakresie przyznanych mu przez ustrojodawcę uprawnień. „Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania przepisów prawnych niezgodnych z Konstytucją. Trybunał pełni rolę ustawodawcy negatywnego, natomiast nie należy do jego uprawnień nowelizacja przepisów prawnych i nie ma on kompetencji prawotwórczych” (por. postanowienia TK z: 29 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 132/08; 8 czerwca 2000 r., sygn. akt Ts 182/99; 27 stycznia 1998 r., sygn. akt Ts 1/98; 30 czerwca 1998 r., sygn. akt Ts 83/98). Z kolei w wyroku z 19 listopada 2001 r. (sygn. akt K 3/00) Trybunał zaznaczył, iż: „zarzuty nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadawałoby wnioskodawcę”.

Inny charakter ma sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny z perspektywy norm konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenie jej połączalności z zasadą równości. Jak wskazano w orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (sygn. akt K 25/95): „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego, Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować”. W takim wypadku Trybunał rozstrzyga zatem, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań istotnych w kontekście standardów ustawy zasadniczej (postanowienie TK z 14 lipca 2009 r., sygn. akt SK 2/08; zob. też wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03). Ustawodawcy przysługuje wprowadzić swoboda wyboru stosunków społecznych, podlegających regulacji w danej ustawie oraz swoboda w zakresie sposobu unormowania tych stosunków. Jednakże, jeśli ustawodawca podjął decyzje dotyczące zakresu i sposobu regulacji ustawowej, powinna

być ona dokonana z poszanowaniem wymogów konstytucyjnych (por. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08).

2. W ocenie Sejmu na tle regulacji art. 136 ust. 3 i ust. 4 u.g.n. zasadny jest zarzut niekonstytucyjnego pominięcia legislacyjnego, polegającego na braku normy odsyłającej do odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych w drodze umowy z art. 114 u.g.n. W tym przypadku nie można mówić o zaniechaniu ustawodawczym, a więc o świadomym nieuregulowaniu oznaczonej materii z zakresu stosunków społeczno-gospodarczych. W przepisach art. 136 ust. 4–5 u.g.n. ustawodawca unormował kwestię zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jednak zakres tej ustawowej regulacji jest niepełny (zbyt wąski) w stosunku do nakazu wynikającego z normy konstytucyjnej, jaką można dekodować z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W myśl tej normy nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dla realizacji celu publicznego w okolicznościach świadczących o istnieniu tzw. przymusu wywłaszczeniowego, a więc w sytuacji, w której nie można mówić o w pełni swobodnym kształtowaniu i wyrażeniu woli dotychczasowego właściciela nieruchomości, powinny zostać mu zwrócone, jeżeli nie doszło do realizacji tego celu. W ocenie Sejmu sama okoliczność, że przejęcie nieruchomości formalnie następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej w wyniku rokowań przedwywłaszczeniowych, nie wyklucza istnienia takiego przymusu i nie powinna pozbawiać byłego właściciela przejętej nieruchomości lub jego następców prawnych roszczenia o jej zwrot. Wykładnia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, odwołująca się do brzmienia art. 216 i art. 136 ust. 4 u.g.n. uzasadnia wniosek, że ustawodawca nie zawsze uznaje wydanie formalnej administracyjnej decyzji wywłaszczeniowej za konieczny warunek przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości przejętej na cel publiczny roszczenia o jej zwrot w przypadku, gdy cel ten nie został zrealizowany. Artykuł 216 u.g.n. zezwala na stosowanie art. 136 ust. 3 u.g.n. wobec byłych właścicieli, którzy zbyli nieruchomość na rzecz podmiotu publicznego w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w czasie obowiązywania innych ustaw, obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z kolei art. 136 ust. 4 u.g.n. przyznaje uprawnienie do żądania zwrotu również w odniesieniu do tej części nieruchomości, która została zbyta na rzecz podmiotu publicznego w drodze umowy cywilnoprawnej, zawartej na wniosek byłego właściciela. W ocenie Sejmu zwłaszcza ten ostatni przepis dowodzi, że ustawodawca, przyznając byłemu właścicielowi prawo zwrotu, uznaje za rozstrzygający nie tyle charakter aktu prawnego, na podstawie którego podmiot publiczny nabył nieruchomość lub jej część (decyzja administracyjna czy umowa cywilnoprawna), ile występowanie sytuacji wspomnianego przymusu wywłaszczeniowego, znacznie ograniczającego swobodę dotychczasowego właściciela w zakresie decydowania o przeznaczeniu i rozporządzeniu należącej do niego nierucho-

mości. Pozwala to przyjąć, że ustawodawca, regulując w art. 136 ust. 3 i ust. 4 u.g.n. prawo zwrotu przejętej nieruchomości, wbrew konstytucyjnej zasadzie wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji pominął te przypadki, w których prawo to powinno przysługiwać byłemu właścicielowi z uwagi na stan przymusu, w jakim znajdował się on w związku z prowadzonymi rokowaniami bezpośrednio poprzedzającymi wszczęcie formalnego postępowania wywłaszczeniowego. Tezę tę wzmacnia odwołanie się do wspomnianej już wyżej (punkt III.6) funkcji, jaką pełni gwarantowane konstytucyjnie prawo żądania zwrotu przejętej nieruchomości zbędnej dla realizacji celu publicznego. Funkcja ta polega na wzmocnieniu konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności przez zapobieganie tzw. pozornym wywłaszczeniom, służącym tworzeniu, kosztem obywateli, zasobu nieruchomości państwowych przejętych „na zapas”, a także zapobieganie przejmowaniu przez państwo nieruchomości na podstawie *quasi*-wywłaszczeniowych („hybrydowych”) procedur. Zatrzymując w tej sytuacji nabytą nieruchomość, państwo osiągałoby korzyści majątkowe kosztem swoich obywateli. Realizacja wskazanej funkcji uległaby osłabieniu, gdyby z zakresu konstytucyjnie gwarantowanego prawa do żądania zwrotu wyłączyć przypadki, w których nabycie nieruchomości na (niezrealizowany następnie) cel publiczny nastąpiło na podstawie umowy zawartej w rezultacie rokowań, o których mowa w art. 114 u.g.n.

Powyższą argumentację o charakterze konstytucyjnym wzmacniają również argumenty natury celowościowej i prakseologicznej, odwołujące się do celu regulacji art. 114–115 u.g.n., tj. skrócenia i uproszczenia szeroko rozumianej procedury wywłaszczeniowej. Przyjęcie, że prawo zwrotu nie przysługuje byłemu właścicielowi, który niejako wyszedł naprzeciw potrzebom podmiotu publicznego i zdecydował się na zawarcie z nim umowy cywilnoprawnej, o której mowa w art. 114 u.g.n., dzięki czemu podmiot ten zaoszczędził czas i koszty wiążące się z prowadzeniem postępowania wywłaszczeniowego, stawiałaby takiego właściciela w gorszej sytuacji w porównaniu z tymi właścicielami, których nieruchomości zostały formalnie wywłaszczone na podstawie decyzji administracyjnej. Oprócz poczucia niesprawiedliwości, jakie u pierwszego z wymienionych właścicieli wywołałby taki stan, podważając jego zaufanie do państwa i prawa (na co słusznie zwraca uwagę RPO w swoim stanowisku, s. 27–28), odmowa prawa zwrotu mogłaby również w przyszłości osłabić efektywność regulacji art. 114–115 u.g.n. i negatywnie wpłynąć na osiągnięcie celu, który starał się zrealizować ustawodawca, wprowadzając te przepisy, tj. skrócenia i uproszczenia szeroko rozumianej procedury wywłaszczeniowej. Właściciele nieruchomości świadomi tego, że w razie podjęcia rokowań i zawarcia wspomnianej umowy cywilnoprawnej, zostaną pozbawieni prawa do żądania jej zwrotu pomimo późniejszego niezrealizowania na niej planowanej inwestycji publicznej, niejako z góry będą odmawiać zawarcia takiej umowy, czekając na wydanie decyzji wywłaszczeniowej po to, aby zachować uprawnie-

nie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, gdyby w przyszłości nie doszło jednak do realizacji zamierzonego celu publicznego. W rezultacie może to pozbawić przepisy art. 114–115 u.g.n. praktycznego znaczenia.

3. Drugi zarzut podniesiony w skardze dotyczy naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady równości i równej ochrony praw majątkowych (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji). Skarżący wskazują na podobieństwo swojej sytuacji do sytuacji byłych właścicieli, którzy swoje nieruchomości zbyli Skarbowi Państwa w wyniku rokowań przedwywłaszczeniowych pod rządami ustawy o gospodarce gruntami. W myśl art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy odpowiednio na podstawie ustawy o gospodarce gruntami. Powołany przepis w pierwotnej wersji, dotyczącej wyłącznie nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa, został dodany do ustawy o gospodarce nieruchomościami w wyniku jej nowelizacji ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004, Nr 141, poz. 1492), a następnie ustawą z dnia 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. poz. 1429) rozszerzono jego zastosowanie również na nieruchomości nabyte na rzecz gminy. Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, prawo żądania zwrotu nieruchomości przysługuje jej byłemu właścicielowi również w przypadku, gdy nieruchomość została nabyta przez Skarb Państwa w drodze umowy cywilnoprawnej w związku z realizacją celu publicznego pod rządami ustawy o gospodarce gruntami, gdyż przypadek taki objęty jest hipotezą art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. (wyroki NSA z: 16 października 2009 r., sygn. akt I OSK 37/09; 16 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 114/09). Zgodnie z powołanym orzecznictwem NSA przepis art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. nie wprowadza – tak jak przepis art. 216 ust. 2 pkt 1 i 2 tej ustawy – ograniczenia podstawami prawnymi nabycia nieruchomości. Oznacza to, że zakresem swym obejmuje on nie tylko formę administracyjną nabycia nieruchomości w wyniku wydania decyzji o wywłaszczeniu, ale też formę cywilnoprawną – formę umowy. Hipotezą art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. 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. Z kolei, jak stwierdził NSA w wyroku z 18 grudnia 2009 r. (sygn. akt I OSK 1136/08), 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. Nie można dokonywać takiej wykładni przepisu art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., w wyniku której następuje różnicowanie sytuacji prawnej jednostek, którym wywłączono nieruchomość w drodze decyzji administracyjnej, i tym, które przeniosły własność nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej będącej następstwem przeznaczenia tej nieruchomości na cele wywłaszczeniowe

w związku z realizacją celu publicznego. Należy również wskazać na wyrok WSA w Krakowie z 25 stycznia 2011 r., (sygn. akt II SA/Kr 1351/10), w którym sąd stwierdził, żeby uznać, iż umowa cywilnoprawna zbycia nieruchomości była nabyciem nieruchomości w świetle art. 216 u.g.n., należy ustalić, że mimo jej dobrowolnego zawarcia, była to umowa szczególna, zawarta w efekcie negocjacji poprzedzających postępowanie wywłaszczeniowe. Zatem zakresem tego przepisu objęte będą wszystkie umowy przymusowego nabycia nieruchomości w związku z realizacją celu publicznego (por. też zestawienie orzecznictwa [w:] E. Bończyk-Kucharczyk, *Ustawa, op. cit.*, pkt 4 komentarza do art. 216 u.g.n.).

W świetle powołanego orzecznictwa nie ulega wątpliwości, że byłym właścicielom nieruchomości, którzy zbyli je na rzecz Skarbu Państwa albo gminy w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej jeszcze pod rządami ustawy o gospodarce gruntami w drodze rokowań przedwywłaszczeniowych dla realizacji celu publicznego, a także ich następcom prawnym, przysługuje prawo do żądania zwrotu tych nieruchomości na podstawie art. 136 ust. 3 w związku z art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w przypadku, gdy cel ten nie został zrealizowany. Należy stwierdzić, że zarówno wskazane osoby, jak i właściciele nieruchomości, którzy zbyli je podmiotowi publicznemu w wyniku rokowań prowadzonych już po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami na podstawie art. 114 u.g.n., oraz ich następcy prawni, należą do tej samej kategorii podmiotów podobnych, charakteryzujących się istotną cechą wspólną, którą jest zbycie należących do podmiotów prywatnych nieruchomości podmiotowi publicznemu w podobnych okolicznościach, tj. z przeznaczeniem do realizacji celu publicznego i na podstawie umowy zawartej w toku wymaganych przez prawo negocjacji bezpośrednio poprzedzających wszczęcie formalnego postępowania wywłaszczeniowego. Innymi słowy, w obydwu przypadkach zbycie nieruchomości nastąpiło w okolicznościach, które można określić mianem przymusu wywłaszczeniowego. Podmioty te różni jedynie data zawarcia tej umowy oraz stan prawny obowiązujący w tej dacie. Różnica ta jest jednak nieistotna dla oceny z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości ze względu na fakt, że przepisy ustawy o gospodarce gruntami i ustawy o gospodarce nieruchomościami odnoszące się do rokowań przedwywłaszczeniowych są w znacznym stopniu zbieżne. Artykuł 49 ust. 1 u.g.g., podobnie jak art. 114 ust. 1 u.g.n., nakazywał poprzedzić wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego rokowaniami z właścicielem nieruchomości, która miała zostać wywłaszczona, a wszczęcie postępowania administracyjnego było dopuszczalne dopiero po bezskutecznym upływie ustawowo określonego terminu (art. 49 u.g.g., art. 115 ust. 2 u.g.n.). Z kolei odpowiednikiem art. 136 ust. 3 u.g.n. był art. 69 u.g.g., który przewidywał obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel wywłaszczenia. Zbieżność odpowiednich przepisów ustawy o gospodarce gruntami i ustawy o gospodarce nieruchomościami uzasadnia wniosek, że różnicowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli

nieruchomości, nabytych przez podmiot publiczny w drodze umowy zawartej w rezultacie rokowań przedwywłaszczeniowych, oraz następców prawnych tych właścicieli, w zakresie prawa żądania zwrotu nieruchomości, następuje na podstawie kryterium, jakim jest data zawarcia tej umowy i okoliczność, czy nastąpiło to już po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami w dniu 1 stycznia 1998 r. Sejm podziela pogląd wyrażony zarówno w piśmie Prokuratora Generalnego z 22 grudnia 2015 r., jak i w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, że kryterium takie ma arbitralny charakter i nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia, a więc celu, którego realizacji miałoby służyć takie zróżnicowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli i ich następców prawnych. W rezultacie odstępstwo od zasady równości i zasady równej ochrony praw majątkowych nie spełnia wynikających ze stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przesłanek dopuszczalności odmiennego traktowania podmiotów podobnych, wykazujących tę samą istotną cechę.

Z powyższych względów, zdaniem Sejmu, art. 136 ust. 3 i ust. 4 u.g.n. w zakresie, w jakim nie przewidują prawa poprzedniego właściciela do żądania zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa albo gminę w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w rezultacie rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny, na który została nabyta, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.