

WYROK*

z dnia 24 października 2001 r.

Sygn. SK 22/01**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki – sprawozdawca
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Janusz Trzcíński
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 24 października 2001 r. na rozprawie połączonych skarg konstytucyjnych Józefa K. i Marii Ż., z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: skarżących i Prokuratora Generalnego:

1. Józefa K. o stwierdzenie niezgodności:

przepisu art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. z 2000 r. Dz.U. Nr 46, poz. 543) w zakresie, w jakim uniemożliwia byłym właścicielom i ich następcom prawnym żądania zwrotu ich nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej – z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP,

2. Marii Ż. o stwierdzenie niezgodności:

przepisu art. 216 w zw. z art. 136 ust. 3 powołanej wyżej ustawy, w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia byłym właścicielom i ich następcom prawnym żądanie zwrotu nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 129, poz. 1447.

osiedli (Dz.U. Nr 35, poz. 240 ze zm.) z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1-3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP

o r z e k a :

Art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543):

1) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; zm.: z 1946 r. Nr 49, poz. 279; z 1957 r. Nr 39, poz. 172; z 1958 r. Nr 17, poz. 71 i 72; z 1968 r. Nr 3, poz. 6) jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz.U. z 1948 r. Nr 35, poz. 240; zm.: z 1957 r. Nr 39, poz. 172) jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. W skardze konstytucyjnej Józefa K., złożonej 9 kwietnia 2001 r., zarzucono, że art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Niezgodność tę skarżący upatruje w naruszeniu zasady równości, prawa do ochrony własności, a w konsekwencji w naruszeniu zasad demokratycznego państwa prawnego.

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego. W toku reformy rolnej, przeprowadzanej na podstawie dekretu PKWN z 6 września 1944 r., została przejęta nieruchomość należąca do rodziny skarżącego. Ponieważ, w przekonaniu skarżącego, nieruchomość ta nigdy nie została wykorzystana na cele przewidziane w dekreście z 1944 r., w 1997 r. wniósł on o dokonanie zwrotu tejże nieruchomości, powołując jako podstawę swego żądania przepis art. 69 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości.

Organ pierwszej instancji decyzją z 6 lutego 1998 r. nr GG.V. 7221/II/168/96/98/Pł umorzył postępowanie z uwagi na fakt, że przedmiotowa nieruchomość nie została przejęta w trybie przepisów wymienionych w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponieważ wyliczenie ma charakter enumeratywny niedopuszczalne jest stosowanie rozszerzającej wykładni. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez organ odwoławczy – Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. W konsekwencji skarżący wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który – wyrokiem z 9 czerwca 1999 r. – stwierdził nieważność obu decyzji administracyjnych. Na skutek rewizji nadzwyczajnej wniesionej przez Prezesa NSA, Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok w przedmiotowej kwestii i przekazał sprawę w tym zakresie NSA do ponownego

rozpoznania. Wyrokiem z 21 listopada 2000 r. (*sygn. akt IV SA 2172/00*) NSA oddalił skargę, uznając zasadność argumentów organów pierwszej i drugiej instancji.

Na tle tego wyroku NSA skarżący wniósł skargę konstytucyjną. Zdaniem skarżącego art. 216 ustawy z 21 sierpnia 1999 r. o gospodarce nieruchomościami (który zastąpił unormowanie przyjęte poprzednio w art. 69 ustawy z 1985 r.) jest niezgodny ze wskazanymi w skardze przepisami Konstytucji, gdyż nie pozwala na zwrot nieruchomości wywłaszczonych na mocy dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej, podczas gdy przewiduje możliwość zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie pięciu ustaw, wymienionych w tymże przepisie.

Przepis art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie obejmuje swą dyspozycją zwrotu nieruchomości przejętych na podstawie dekretu PKWN, i w tym skarżący upatruje naruszenia konstytucyjnych zasad podanych jako wzorzec kontroli. Podkreśla on przy tym, że przejęcie lub nabycie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie wymienionych w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami aktów prawnych miało charakter celowy i nastąpiło z mocy prawa. Taki sam charakter miało przejęcie nieruchomości ziemskich na podstawie dekretu z 1944 r. Skarżący uważa, że ustawodawca bez racjonalnych powodów ograniczył podstawy zwrotu nieruchomości, różnicując tym samym sytuację podmiotów podobnych. Taka konstrukcja art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do wyróżnienia i uprzywilejowania właścicieli tych nieruchomości, które zostały przejęte lub nabyte w oparciu o enumeratywnie wymienione w tym przepisie akty prawne. Jest to zdaniem skarżącego ujęcie dyskryminujące i naruszające konstytucyjną gwarancję ochrony własności.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2001 r. skardze konstytucyjnej został nadany dalszy bieg.

18 października 2001 r. pełnomocnik skarżącego złożył pismo modyfikujące wniosek skargi w ten sposób, że podstawowy wniosek zmierzający do stwierdzenia niezgodności w całości przepisu art. 216 uzupełnił wnioskiem o wydanie orzeczenia, że przepis art. 216 w zw. z art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim uniemożliwia byłym właścicielom i ich następcom prawnym żądania zwrotu ich nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej jest niezgodny z podanymi w skardze przepisami Konstytucji.

2. W skardze konstytucyjnej Marii Ż., złożonej 26 kwietnia 2001 r., podniesiono zarzut niekonstytucyjności przepisu art. 216 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Skarżąca podnosi, że przepis ten, w zakresie w jakim uniemożliwia byłym właścicielom i ich następcom prawnym żądanie zwrotu nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów art. 5 i art. 13 ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli, narusza art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1-3, oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona na podstawie następującego stanu faktycznego. Decyzją z 9 czerwca 1998 r. (*nr GKN. GW. 7221-4/272/98*) Wojewoda Lubelski umorzył postępowanie w sprawie zwrotu nieruchomości przejętej na podstawie przepisów ustawy z 1948 r. i – jak wskazywała skarżąca – nie wykorzystanej na cele określone w tej ustawie. Od wskazanej decyzji skarżąca wniosła odwołanie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, który – decyzją z 25 sierpnia 1998 r. (*nr GN. 5.1-0-1042/98*) – utrzymał w mocy decyzję Wojewody Lubelskiego. Od powyższej decyzji administracyjnej została wniesiona skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z 3 października 2000 r. (*sygn. akt IV SA 2179/98*) NSA oddalił skargę podzielając stanowiska, wskazane w uzasadnieniach obu decyzji administracyjnych, iż przepis art. 216 ustawy o gospodarce

nieruchomościami zawiera wyliczenie enumeratywne, nie obejmujące ustawy z 28 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli, wobec czego w tym przypadku brak jest podstaw do żądania zwrotu przedmiotowej nieruchomości.

Na tle tego wyroku NSA skarżąca wniosła skargę konstytucyjną. Skarżąca podnosi, iż ustawodawca zróżnicował sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości wg kryterium daty regulacji prawnych stanowiących podstawę dokonanego wywłaszczenia, co uważa za naruszenie zasady równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Zdaniem skarżącej restytucja własności powinna mieć miejsce wszędzie tam, gdzie nieruchomość okazała się zbędna na cele wywłaszczenia i to niezależnie od tego kiedy i na jakiej podstawie prawnej nastąpiło wywłaszczenie.

Argumentując swoje racje skarżąca wskazała na art. 77 ust. 1 Konstytucji (choć nie podała tego przepisu jako wzorca kontroli). Uważa, że zgodnie z tym przepisem przysługuje jej prawo wynagrodzenia szkody a w tym przypadku prawo zwrotu własności nieruchomości.

Zdaniem skarżącej regulacja przepisu art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma charakter wybiórczy, pomija tych właścicieli, którzy utracili przedmiot własności w drodze powojennych działań nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych. Jest to zróżnicowanie bezpodstawne, niesprawiedliwe, dyskryminujące a przez to niezgodne ze wskazanymi przepisami Konstytucji.

Skarżąca podkreśla przy tym, że przedmiotem skargi nie jest zaniechanie ustawodawcy ale limitowanie kręgu podmiotów uprawnionych do żądania zwrotu własności nieruchomości, przy spełnieniu analogicznych przesłanek. Jest to zróżnicowanie wg niejasnego i niedozwolonego kryterium.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2001 r. skardze konstytucyjnej został nadany dalszy bieg.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 6 lipca 2001 r. zarządzono łączne rozpoznanie obu powyższych skarg konstytucyjnych. Zarazem, pismem z 12 lipca 2001 r., Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska w trybie art. 44 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

4. Pismem z 17 września 2001 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wyrażając pogląd, że przepis art. 216 w zw. z art. 136 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w zakresie w jakim uniemożliwia byłym właścicielom i ich następcom prawnym żądanie zwrotu nieruchomości nabytych na rzecz gminy na podstawie art. 13 ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli jest niezgodny z art. 32 i nie jest niezgodny z art. 2, art. 21 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na fakt, że zwrot nieruchomości wywłaszczonej jest procesem odwrotnym od procesu wywłaszczenia, nie stanowi też jego kontynuacji. Ingerencją w prawo własności jest instytucja wywłaszczenia a nie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Zatem w płaszczyźnie wzorców konstytucyjnych dotyczących ochrony własności mogą być oceniane przepisy o pozbawieniu lub ograniczeniu własności, a nie przepisy, które tą własność przywracają. Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 21, art. 64 oraz art. 2 Konstytucji są nieadekwatne dla zakwestionowanego przepisu.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę na powołany w uzasadnieniu drugiej skargi zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie zgadzając się z twierdzeniem skarżącej, że z tego przepisu wynika obowiązek ustawodawcy przyznania roszczenia o

zwrot wywłaszczonej nieruchomości, w przypadku gdy nie została ona wykorzystana na cel, na który została wywłaszczona. Przepis ten daje prawo do wynagrodzenia szkody powstałej na skutek niezgodnego z prawem działania władzy publicznej. Zarzut taki nie może być jednak podniesiony w stosunku do przepisów art. 216 w zw. z art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ponieważ nie mają one charakteru odszkodowawczego. Przepisy te mają jedynie stanowić gwarancję, że instytucja wywłaszczenia nieruchomości nie będzie wykorzystana dla innych celów niż wynikające z jej *ratio legis*.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zakwestionowany przepis podlega jedynie ocenie co do zgodności z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Art. 216 na zasadzie wyjątku rozszerza pojęcie nieruchomości wywłaszczonej, o której mowa w art. 136 ust. 3 ustawy z 1999 r., obejmując nim także nieruchomości które zostały przymusowo przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie konkretnych ustaw albo wywłaszczone na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz grunty wywłaszczone na podstawie odrębnych przepisów na potrzeby Tatrzańskiego Parku Narodowego. Kryterium, na podstawie którego nastąpiło rozszerzenie pojęcia „nieruchomość wywłaszczona”, a które jednocześnie charakteryzuje krąg podmiotów uprawnionych do żądania zwrotu nieruchomości, był charakter utraty własności, która była przymusowa i dokonywana na podstawie aktu indywidualnego w znaczeniu podmiotowym, a cel odjęcia własności był możliwy do skonkretyzowania w odniesieniu do danej nieruchomości.

Prokurator Generalny uważa, że zarzut naruszenia prawa do równego traktowania podniesiony przez skarżącą jest zasadny, nie ma bowiem uzasadnienia dla pominięcia w dyspozycji przepisu art. 216 nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli. Zgodnie z art. 13 tej ustawy właściciel nieruchomości podlegającej podziałowi obowiązany był odstąpić w drodze umowy, bezpłatnie na własność gminy grunty przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego pod ulice, place, drogi – na cele użyteczności publicznej, jak również na cele przyszłej polityki terenowej osiedla, w ilości nie przekraczającej 20% wszystkich działek. Zatem wywłaszczenie na podstawie art. 13 powołanej wyżej ustawy odpowiada kryteriom przyjętym za podstawę w przepisie art. 216. W związku z powyższym zdaniem Prokuratora Generalnego pominięcie przez ustawodawcę ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli jest bezzasadne. Ujęcie przepisu art. 216 narusza konstytucyjne prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Taka regulacja prowadzi do zróżnicowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej, poprzez przyznanie jednemu roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, a drugiemu odmówienia.

Prokurator Generalny podkreśla także, że ustawa z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli obowiązywała równolegle z ustawą z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach i na podstawie art. 36 pkt 1 tej ustawy miała zastosowanie w sprawach w niej nie unormowanych, a także równolegle z ustawą z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia. Obydwie ustawy zostały ujęte w katalogu ustaw zawartym w art. 216, więc tym bardziej trudno doszukać się powodu, dla którego ustawa z 25 czerwca 1948 r. nie została przez ustawodawcę uwzględniona.

Za nieuzasadniony uznał natomiast Prokurator Generalny zarzut niezgodności art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami z art. 32 Konstytucji, w zakresie, w jakim art. 216 wyklucza odnoszenie zasady zwrotu niewykorzystanej nieruchomości do nieruchomości przejętych na podstawie dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy

rolnej. Dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej był aktem prawnym o charakterze generalnym, a przyjęte w nim rozwiązania służyć miały przebudowie ustroju rolnego. Na cele reformy rolnej przeznaczone zostały nieruchomości ziemskie wymienione w art. 2 dekretu. Przeszły one na własność Skarbu Państwa bezzwłocznie, bez wynagrodzenia i w całości. Skutek przewłaszczenia nastąpił z mocy prawa w chwili wejścia w życie dekretu. Cele objęte reformą rolną wskazane zostały w art. 1 ust. 2 dekretu. Dla ich zrealizowania utworzony został Państwowy Fundusz Ziemi.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zarówno sposób określenia celów reformy rolnej (art. 1 ust. 2 dekretu), jak i sposób realizowania tej reformy (art. 3) nie pozwalają na skonkretyzowanie celu wywłaszczenia w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości ziemskich przejętych w trybie dekretu na rzecz Skarbu Państwa. Przejęcie to miało bowiem charakter generalny. Dlatego też trudno jest stwierdzić, że konkretna wywłaszczona nieruchomość ziemską stała się zbędna na cele reformy rolnej. W związku z wyraźną odmiennością sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości wywłaszczonych w trybie dekretu w stosunku do właścicieli nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustaw objętych dyspozycją przepisu art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy zauważyć, że podmioty te nie charakteryzują się podobieństwem cechy relewantnej. Dlatego też, zdaniem Prokuratora Generalnego, w tym zakresie nie można stwierdzić niezgodności art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami z art. 32 Konstytucji.

5. Pismem z 30 sierpnia 2001 r. Prezes Rady Ministrów wskazał, że ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami z Konstytucją nie wywoła skutków wiążących się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej.

6. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej nie nadesłał stanowiska w sprawie.

II

Na rozprawie 24 października 2001 r., uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska zajęte wcześniej na piśmie. Pełnomocnicy obojga skarżących wskazali argumenty przemawiające za naruszeniem zasady równości przez zbyt wąskie ujęcie enumeracji w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pełnomocnik Marii Ż. podniósł także zarzuty naruszenia prawa własności przez zakwestionowaną regulację.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał argumentację wskazującą naruszenie zasady równości przez pominięcie w art. 216 odniesienia do ustawy z 1948 r., a także brak naruszenia tej zasady przez pominięcie odniesienia do dekretu z 1944 r.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1.A. Zarzut niekonstytucyjności dotyczy art. 216 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ustawa ta – w rozdziale 6 działu III (art. 136-142) przewiduje zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie

“jedynie na cele publiczne”- tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Pamiętać przy tym należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia “wywłaszczenie”, które wykracza swoim zakresem poza pojęcie “wywłaszczenie” z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia. Tak bezwzględnie sformułowany obowiązek odnosi się jednak tylko do ustawodawstwa wywłaszczeniowego, które zostaje ustanowione na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji (a być może – biorąc pod uwagę zbieżność treści obecnego art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 7 ust. 2 poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych – też na gruncie obowiązywania “nowelizacji grudniowej” z 1989 r.). Nie formułowały go natomiast wcześniejsze przepisy konstytucyjne, a zasada zwrotu miała jedynie rangę ustawową. W powojennych polskich regulacjach pojawiła się ona w ustawie z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, ale jej art. 34 odnosił zasadę zwrotu tylko do nieruchomości wywłaszczonych w trybie tej ustawy, co wykluczało stosowanie tej zasady do nieruchomości wywłaszczonych na podstawie innych ustaw. Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – w art. 69 – rozszerzyła stosowanie zasady zwrotu, bo pominęła wskazanie, że zasada ta stosuje się tylko do nieruchomości wywłaszczonych “w trybie tej ustawy”. Oznaczało to odniesienie zasady zwrotu do wszystkich decyzji o wywłaszczeniu, niezależnie od tego, na podstawie jakiej ustawy zostały one wydane, a więc także do decyzji wydanych w okresie przedwojennym, na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1934 r. – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz.U. Nr 86, poz. 776 ze zm.; zob. T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 177-178).

Dalsze nowelizacje ustawy z 1985 r. odniosły stosowanie zasady zwrotu także do nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów ustawy z 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi oraz ustawy z 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach, a także – co dla niniejszej sprawy nie ma bezpośredniego znaczenia – do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na mocy odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego. Rozszerzenie stosowania zasady zwrotu na nieruchomości przejęte na podstawie ustawy z 31 stycznia 1961 r. i ustawy z 6 lipca 1972 r. oznaczało wyjście ustawodawcy poza krąg sytuacji, gdy odjęcie własności następowało w trybie indywidualnej decyzji wywłaszczeniowej, bo obie te ustawy przewidywały przejęcie nieruchomości z mocy prawa.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. utrzymała zasadę zwrotu i – w art. 136 – odniosła ją do wszelkich przypadków wywłaszczenia nieruchomości na podstawie indywidualnej decyzji administracyjnej. Natomiast art. 216 tej ustawy dodatkowo przewidział odpowiednie stosowanie tej zasady do niektórych innych przypadków odjęcia własności. Powtórzono więc (zawarte już w art. 69 ust. 4 ustawy z 1985 r.) odniesienie tej zasady do nieruchomości przejętych lub nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy z 31 stycznia 1961 r. i ustawy z 6 lipca 1972 r., a zarazem rozszerzono stosowanie zasady zwrotu na nieruchomości przejęte lub nabyte na podstawie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, na podstawie ustawy z 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach oraz na podstawie art. 22 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach.

1.B. Ustawodawca odniósł więc odpowiednie stosowanie zasady zwrotu do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie pięciu ustaw. Powstaje pytanie, czy sytuacje normowane tymi ustawami łączyły jakieś cechy wspólne.

Art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. przewidywał – jako fazę wstępną postępowania wywłaszczeniowego – wystąpienie do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości, a w razie osiągnięcia porozumienia – zawarcie w formie prawem przepisanej umowy nabycia nieruchomości.

Ustawa z 22 maja 1958 r. dotyczyła wyznaczania terenów dla budownictwa jednorodzinnego w miastach i osiedlach i m.in. przewidywała dokonywanie podziału (parcelacji) nieruchomości, które nie były dotąd podzielone na działki budowlane, zastrzegając (art. 11), iż z gruntów objętych podziałem 33% ogólnej powierzchni przechodzi na własność Państwa bez odszkodowania z przeznaczeniem na cele użyteczności publicznej oraz jako działki budowlane umożliwiające ówczesnym prezydentom rad narodowych prowadzenie właściwej gospodarki terenami. Możliwe było też przejęcie na własność Państwa działki, na której nie rozpoczęto lub nie zakończono budowy w określonym prawem terminie (art. 28).

Ustawa z 31 stycznia 1961 r. dotyczyła terenów budowlanych na obszarach wsi i m.in. przewidywała, że grunty określone jako tereny budowlane budownictwa mieszkaniowego i zagrodowego będą przejmowane na własność Państwa, zaś przejęcie następuje z mocy prawa z dniem ogłoszenia uchwały prezydium powiatowej rady narodowej o ustaleniu granic tych terenów budowlanych (art. 8).

Ustawa z 14 lipca 1961 r. dotyczyła gospodarki terenami w miastach i osiedlach przewidywała m.in. uznawanie pewnych obszarów w miastach za obszary urbanizacyjne, co powodowało, że znajdujące się na takim obszarze nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych oraz niektórych osób prawnych przechodziły z mocy prawa na własność Państwa (art. 22 ust. 1).

Ustawa z 6 lipca 1972 r. (która m.in. uchyliła ustawę z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli) dotyczyła terenów budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz podziału nieruchomości w miastach i osiedlach. Przewidywała ona ustalenie terenów przeznaczanych pod budownictwo jednorodzinne (tereny budowlane) i – z pewnymi wyjątkami – przewidywała, iż nieruchomości lub ich części objęte uchwałą o ustaleniu terenu budowlanego przechodzą z mocy prawa na własność Państwa (art. 5 ust. 2).

Analiza powyższych przepisów wskazuje, że – poza art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., który trzeba traktować jako ściśle powiązany z ogólnym postępowaniem wywłaszczeniowym – dotyczyły one sytuacji wyznaczania terenów przeznaczanych pod budownictwo, z reguły budownictwo indywidualne. Trybunał Konstytucyjny nie podejmuje w tym miejscu oceny tych przepisów, a zwłaszcza ich łączalności z zasadą ochrony własności. Nie ulega jednak wątpliwości, że cztery ustawy, wymienione w art. 216 ustawy z 1997 r. łączy cecha wspólna, jaką jest normowanie przejmowania na własność Państwa nieruchomości lub ich części w związku z wyznaczaniem terenów budowlanych (obszarów urbanizacyjnych). Odmienne były natomiast formy przejmowania własności, bo niekiedy następowało to z mocy prawa (ustawy: z 31 stycznia 1961 r., z 14 lipca 1961 r. i z 6 lipca 1972 r.), niekiedy na podstawie umowy (ustawa z 12 marca 1958 r.), a niekiedy na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych (ustawa z 22 maja 1958 r.).

1.C. Art. 216 ustawy z 1997 r. jest traktowany – przez orzecznictwo (tak – wydane w sprawach będących źródłem niniejszych skarg konstytucyjnych – wyroki NSA z 3 października 2000 r., IV SA 2179/98 i z 21 listopada 2000 r., IV SA 2172/00, a także

orzecznictwo wcześniejsze, np. *uchwała SN z 24 września 1992 r., III AZP 12/92*, niepublikowana, *postanowienie SN z 1 maja 1993 r., I CRN 41/93*, OSN 1993, nr 10, poz. 185) i doktrynę (np. T. Woś, *iw.*, s. 177) jako wyliczenie o charakterze enumeratywnym. Wyklucza to możliwość rozszerzającej wykładni tego przepisu, czy – tym bardziej – stosowania analogii, a tym samym wyklucza odnoszenie zasady zwrotu (w ujęciu ustawy z 1997 r.) do innych sytuacji, w których doszło do odjęcia własności, a nieruchomość nie została wykorzystana na cel określony w przepisie lub akcie, który był podstawą tego odjęcia.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje do wiadomości, że takie rozumienie art. 216 ustawy z 1997 r. (niewątpliwie zresztą najbliższe jego językowemu ujęciu) ustabilizowało się w orzecznictwie sądowym. Wyklucza to możliwość poszukiwania przez Trybunał Konstytucyjny własnej wykładni tego przepisu, a nakazuje zbadanie, czy treść tego przepisu, tak jak ustaliło ją orzecznictwo sądowe, jest zgodna z konstytucją (zob. np. *wyrok TK z 3 października 2000 r., K. 33/99*, OTK ZU Nr 6/2000, poz. 188, s. 1002).

2.A. Obie skargi konstytucyjne stanowiące punkt wyjścia dla orzekania w niniejszej sprawie zostały wniesione na tle sporów, jakie toczyły się wokół żądania zwrotu nieruchomości. W pierwszym z nich odjęcie własności dokonało się na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, nastąpiło więc z mocy prawa. Drugi spór dotyczył nieodpłatnego odstąpienia Państwu – w formie umowy – części nieruchomości przez właściciela w wykonaniu obowiązku nałożonego na tego właściciela przez art. 13 ustawy z 1948 r. W obu wypadkach przyjęta bądź nabyta nieruchomość nie została wykorzystana na cele określone w przepisach stanowiących podstawę jej przejęcia. W obu wypadkach były właściciel zwrócił się wobec tego z żądaniem zwrotu nieruchomości, ostatecznie opierając swoje żądanie na art. 136 ust. 3 w zw. z art. 216 ustawy z 1997 r. W obu wypadkach organy administracyjne, a potem NSA odmówił orzeczenia zwrotu, wskazując że na tle art. 216 ustawy z 1997 r. nie ma podstaw, aby zasadę zwrotu odnosić do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej bądź na podstawie ustawy z 25 czerwca 1948 r., bo żaden z tych aktów nie został wymieniony w art. 216. Skoro zaś wyliczenie zawarte w art. 216 ma charakter enumeratywny, to nie ma możliwości stosowania tego przepisu do sytuacji, gdy odjęcie własności nastąpiło na podstawie ustawy (dekretu) nie objętej tym wyliczeniem.

W obu wypadkach skarżący podnoszą, że skoro art. 216 ustawy z 1997 r. został ujęty w sposób wykluczający zastosowanie zasady zwrotu do przypadków odjęcia własności na podstawie dekretu z 1944 r. i ustawy z 1948 r., to naruszono w ten sposób konstytucyjną zasadę równości, a więc art. 32 Konstytucji. Skarżąca Maria Ż. podnosi też zarzut naruszenia prawa własności.

2.B. Trybunał Konstytucyjny rozważył najpierw problem dopuszczalności tak ujętych skarg konstytucyjnych. Punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia tego zagadnienia jest odróżnienie sytuacji zaniechania ustawodawczego od sytuacji przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego). Pierwsza sytuacja polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Ponieważ polskie ujęcie kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, nie ma możliwości wnoszenia takich spraw pod rozstrzygnięcie Trybunału. Dotyczy to także skarg konstytucyjnych, bo – jak wskazuje się jednolicie w orzecznictwie – “brak określonej regulacji w systemie prawnym nie może stanowić wyłącznego przedmiotu skargi konstytucyjnej” (*postanowienie TK z 8 czerwca 2000 r., Ts 182/99*, OTK ZU Nr 5/2000, s. 929; podobnie m.in. *postanowienia TK: Ts 80/99*, OTK ZU Nr

1/2000, s. 96; *Ts 122/99, tamże*, s. 122; *Ts 126/99, tamże*, s. 128; *Ts 148/99*, OTK ZU Nr 5/2000, s. 914; *Ts 100/00*, OTK ZU Nr 8/2000, s. 1520 i 1522).

Od zaniechania ustawodawczego należy natomiast odróżnić sytuację, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Od dawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenia jej łączalności z zasadą równości. Jak wskazano w orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (*K. 25/95*, OTK ZU Nr 6/1996, s. 499): “Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu 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”. Stanowisko to znalazło kontynuację w dalszym orzecznictwie, także pod rządem Konstytucji z 1997 r. (zwłaszcza wyroki: z 6 maja 1998 r., *K. 37/97*, OTK ZU Nr 3/1998, s. 198; z 30 maja 2000 r., *K. 37/98*, OTK ZU Nr 4/2000, s. 595 i z 24 października 2000, *SK 7/00*, OTK ZU Nr 7/2000, s. 1240). Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych. Jednym z takich wymagań jest nakaz poszanowania zasady równości, oznaczający m.in. zakaz stanowienia regulacji, które dyskryminują lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowują poszczególne grupy adresatów. Jeżeli więc przepis ustawy enumaruje sytuacje, do których ustawa ta może mieć zastosowanie, to tym samym wyklucza zastosowanie tej ustawy do sytuacji pozostałych. Tego typu rozstrzygnięcie ustawodawcy podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia poszanowania zasady równości, która – najogólniej rzecz biorąc – nakazuje, by sytuacje podobne były traktowane w sposób podobny.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że ten sam schemat rozumowania można zastosować w sprawie niniejszej. Trybunał Konstytucyjny nie wnika w to, czy konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy było rozszerzanie zastosowania zasady zwrotu niewykorzystanej nieruchomości na sytuacje inne niż wyłączenie w rozumieniu ustawy z 1997 r. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się na takie rozszerzenie i włączył art. 216 do tekstu ustawy, to musiał to uczynić przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych, m. in. przy poszanowaniu zasady równości. Ustalając listę ustaw, do których – z mocy art. 216 – zasada zwrotu ma znajdować odpowiednie zastosowanie, ustawodawca nie mógł działać w sposób arbitralny, a musiał to ustalenie podporządkować kryteriom zgodnym z konstytucją.

Prowadzi to do wniosku, że obie skargi konstytucyjne są dopuszczalne w zakresie, w jakim kwestionują zgodność art. 216 ustawy z 1997 r. z zasadą równości, a więc z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Brak natomiast bezpośredniego związku art. 216 z konstytucyjnymi gwarancjami własności (art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3). Istotą unormowań przyjętych najpierw w art. 69 ust. 4 ustawy z 1985 r., a potem w art. 216 ustawy z 1997 r. nie było dopuszczenie ingerencji w prawo własności, a – przeciwnie, stworzenie możliwości złagodzenia lub zniesienia skutków ingerencji, która dokonała się w przeszłości, a okazała się pozbawiona uzasadnienia wymaganego przez ustawę będącą jej

podstawą. O ile więc można rozważać, czy zakres owej możliwości łagodzenia czy znoszenia skutków odjęcia własności uformowano w sposób wolny od arbitralności, a więc konfrontować go z konstytucyjną zasadą równości, to związek art. 216 ustawy z 1997 r. z gwarancją własności ma charakter pośredni i wtórny. Pozwala to na ograniczenie orzeczenia merytorycznego jedynie do oceny zgodności art. 216 ustawy z 1997 r. z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, zaś unormowania art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji potraktować tylko jako tło dla tych rozważań. Choć bowiem jest niesporne, że wobec obu skarżących doszło do odjęcia ich własności, to podstawą tego odjęcia nie był art. 216 ustawy z 1997 r.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że treść i konsekwencje konstytucyjnej zasady równości znalazły już szerokie miejsce w dotychczasowym orzecznictwie i dla potrzeb niniejszej sprawy wystarczy tylko przypomnienie najważniejszych ustaleń.

Zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (*orzeczenie z 9 marca 1988 r., U. 7/97, OTK w 1988, s. 14*). Punktem wyjścia dla orzekania o zasadzie równości musi więc zawsze być najpierw ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę dla zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić przypadki, gdy odmiennność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. „Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonywujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony (...); 2) argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (...). Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej” (*orzeczenie z 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 33, s. 281*). Dopiero brak owych przekonywujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania.

Zastosowanie powyższego schematu rozumowania do oceny konstytucyjności art. 216 ustawy z 1997 r. wymaga najpierw odpowiedzi, czy sytuacje normowane przepisami ustaw, które zostały w tym przepisie wymienione i sytuacje normowane przepisami dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej i ustawy z 1948 r. można uznać za sytuacje „podobne”. Jest to wstępna przesłanka dla ustalenia, czy wykluczenie stosowania zasady zwrotu do odjęć własności dokonanych na podstawie dekretu z 1944 r. i ustawy z 1948 r. może być oceniane w oparciu o kryteria właściwe zasadzie równości.

Gdyby zaś Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, iż spełniona została przesłanka „sytuacji podobnych”, to musiałby też stwierdzić, że zostały one potraktowane

przez prawo w różny sposób. Nakazywałoby to postawienie pytania, czy możliwe jest wskazanie argumentów usprawiedliwiających zróżnicowanie traktowania i – gdyby argumentów takich nie udało się odnaleźć – orzeczenie o naruszeniu konstytucyjnej zasady równości.

4.A. W oparciu o powyżej zarysowany schemat rozumowania, Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy funkcje, charakter i zakres regulacji ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast i niektórych osiedli wykazują “podobieństwo” do funkcji, charakteru i zakresu regulacji ustaw, które w 1997 r. objęto unormowaniem art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ustawa z 1948 r. przewidywała, że – na niektórych obszarach – należy uzyskać “pozwolenie władzy” na podział nieruchomości na działki (art. 5). Natomiast art. 13 czynił warunkiem udzielenia pozwolenia na podział nieruchomości bezpłatne odstąpienie na własność gminy (potem – Państwa) gruntów przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na ulice, place i drogi, a także na niektóre inne cele. Odstąpienie następowało w formie umowy o przeniesieniu własności, ale właściciel nie miał innej możliwości, jak umowę taką zawrzeć.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że zachodzi “podobieństwo” sytuacji normowanych przez ustawę z 1948 r. i sytuacji normowanych przez niektóre ustawy, wymienione w art. 216 ustawy z 1997 r. Przede wszystkim, wspólną cechą ustawy z 25 czerwca 1948 r. i ustaw: z 22 maja 1958 r., z 31 stycznia 1961 r., z 14 lipca 1961 r. i z 6 lipca 1972 r. było to, że w swej zasadniczej treści wiązały się z jednym, ważnym lecz dość szczegółowym wycinkiem życia społecznego, jakim było wykorzystanie i zagospodarowanie terenów budowlanych, zwłaszcza na cele budownictwa indywidualnego. Wszystkie te ustawy dopuszczały budownictwo indywidualne, lecz wymagały od właściciela “podzielenia” się jego gruntami z Państwem, a przez to zawierały wyraźny element nacjonalizacyjny. Wszystkie ustawy – choć w różnym zakresie i w różnych formach prawnych – przewidywały bowiem przejmowanie przez państwo własności całości lub części gruntów uznawanych za tereny budowlane czy obszary urbanizacyjne. Wszystkie te ustawy łączyła wspólna funkcja – przekształcania struktury własnościowej jako swego rodzaju tła czy wtórnego efektu urbanizacji, choć zarazem formułowały one różnego rodzaju gwarancje stabilności dla własności, bądź wieczystego użytkowania działek pozostawianych indywidualnym właścicielom.

Ustawa z 25 czerwca 1948 r., choć ustanowiona w innym okresie powojennej historii PRL, wykazywała wiele podobieństw z wymienionymi wyżej ustawami, zresztą z trzema z nich współobowiązywała przez ponad 10 lat. Ostatecznie została ona zastąpiona przez ustawę z 6 lipca 1972 r., która zastosowała wprawdzie inny mechanizm “regulacji” stosunków własnościowych na terenach budowlanych, ale w swej istocie nie odbiegała od swojej poprzedniczki. Prowadzi to Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że ustawa z 1948 r. regulowała sytuacje “podobne” do sytuacji, które były przedmiotem regulacji czterech ustaw, wymienionych w art. 216 ustawy z 1997 r.

Tym samym, objęcie dobrodziejstwem art. 216 sytuacji prawnych, które ukształtowały się na tle owych czterech ustaw, a wykluczenie – przez art. 216 – możliwości stosowania zasady zwrotu do sytuacji, które ukształtowały się na tle ustawy z 1948 r. stanowiło odmienne potraktowanie sytuacji podobnych. Wskazuje to na możliwość naruszenia zarówno ogólnej zasady równości (art. 32), jak i szczegółowego odniesienia tej zasady do ochrony własności (art. 64 ust. 2), bo – w omawianym tu zakresie – konsekwencje prawne obu tych przepisów konstytucyjnych pokrywają się.

4.B. Ustalenie, że ujęcie art. 216 doprowadziło do zróżnicowanego potraktowania sytuacji podobnych, nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności tego przepisu. Dla uznania, że wyłączenie odpowiedniego stosowania zasady zwrotu do sytuacji odjęcia własności na podstawie ustawy z 1948 r. jest zgodne z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji konieczne jednak byłoby przedstawienie argumentów, wskazujących na racjonalność, proporcjonalność i konstytucyjne oparcie tego zróżnicowania. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że argumentów takich nie da się odnaleźć.

Po pierwsze, nie ma podstaw do twierdzenia, że wyłączenie zastosowania zasady zwrotu właśnie do ustawy z 1948 r. w sposób racjonalny służy realizacji celów ustawy z 1997 r. Wymagałoby to wykazania, że pomiędzy sytuacjami prawnymi wynikłymi na tle ustawy z 1948 r., a sytuacjami wynikłymi z ustaw, wymienionych w art. 216 zachodzą tego rodzaju odmienności, że konieczne jest poddanie ich odmiennej regulacji. Trybunał Konstytucyjny nie uważa zwłaszcza, by – na tle tej sprawy – można było w pełni podzielić stanowisko Sądu Najwyższego (sformułowane w powołanej wyżej uchwale z 24 września 1992 r. na tle ustawy z 22 maja 1958 r. i jej pominięcia w art. 69 ust. 4 ustawy z 1985 r.), iż ograniczenie stosowania zasady zwrotu jest racjonalne, bo “uwzględnia wpływ czasu jako element bardzo ważny z punktu widzenia stabilizacji stosunków własnościowych”. Waga tego argumentu byłaby większa, gdyby ustawa z 1948 r. miała zastosowanie jednorazowe, tak jak to miało miejsce w odniesieniu do dekretu z 1944 r. Trzeba jednak zauważyć, że ustawa ta obowiązywała do 1972 r. i – przez okres ponad 10 lat – była współstosowana z ustawami, które potem pozytywnie objęto enumeracją z art. 216. Dość wskazać sytuację jednego ze skarżących w niniejszej sprawie, którego własność została odstąpiona Skarbowi Państwa w 1968 r. Nie da się więc wskazać argumentów na rzecz racjonalności pominięcia ustawy z 1948 r. w art. 216 ustawy z 1997 r.

Po drugie, skoro nie da się wykazać przesłanki racjonalności, to nie ma też możliwości analizowania dochowania zasady proporcjonalności. Skoro bowiem nie da się zdefiniować żadnego szczególnego celu, którego realizacji miało służyć pominięcie ustawy z 1948 r. w art. 216, to nie można też ustalać, czy dochowano odpowiedniości relacji między rangą celu a intensywnością naruszenia zasady równości.

Po trzecie, i ta płaszczyzna jest decydująca dla konkluzji końcowej, nie da się powiązać pominięcia ustawy z 1948 r. w art. 216 ustawy z 1997 r. z jakimikolwiek innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. W ogólnej płaszczyźnie analizy zasady równości nie da się go powiązać z zasadą sprawiedliwości społecznej, bo skoro ustawodawca odniósł zasadę zwrotu do sytuacji regulowanych przez ustawy podobne, to nie było sprawiedliwe wyłączenie tej zasady wobec ustawy z 1948 r. Prowadzi to do wniosku, że pominięcie ustawy z 1948 r. w wyliczeniu zawartym w art. 216 ustawy z 1997 r. nie tylko nie znajduje oparcia w innych wartościach, zasadach i normach konstytucyjnych, ale z tymi wartościami i zasadami koliduje, bo zapoznaje konieczność ochrony własności prywatnej, która stanowi jeden z kluczowych elementów w aksjologii Konstytucji z 1997 r.

Prowadzi to do konkluzji, że nie da się wskazać argumentów uzasadniających takie ujęcie art. 216 ustawy z 1997 r., które doprowadziło do wykluczenia stosowania zasady zwrotu do nieruchomości nabytych przez Państwo na mocy ustawy z 25 czerwca 1948 r. Brak tych argumentów oznacza, że zróżnicowanego potraktowania przez ustawodawcę sytuacji podobnych nie można uznać za uzasadnione, a tym samym zróżnicowanie to stanowi dyskryminację, naruszającą zarówno art. 32, jak i art. 64 ust. 2 Konstytucji i zobowiązuje ustawodawcę do wprowadzenia stosownej zmiany do art. 216 ustawy z 1997 r., tak aby możliwe było wydanie orzeczenia chroniącego prawa skarżących.

Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze podkreśla, że przesłanką tej konkluzji jest bardzo daleko idące podobieństwo sytuacji, w jakich dochodziło do odjęcia własności na

podstawie ustawy z 1948 r. i na podstawie ustaw, wymienionych w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W tych wszystkich więc wypadkach, gdy odjęcie własności następowało w innym kontekście prawnym, dokonywane było na inne cele i w innych formach, nie można zastosować tego rozumowania i – w drodze wykładni – przyjmować analogiczne stosowanie art. 216. Istotą ujęcia art. 216 jest bowiem enumeracja (co trafnie konstataje orzecznictwo SN) i dlatego konieczne było orzeczenie o niekonstytucyjności, aby przepis ten mógł znaleźć zastosowanie także do ustawy z 1948 r.

5. Następnie Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy funkcje, charakter i zakres regulacji dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wykazują “podobieństwo” do funkcji, charakteru i zakresu regulacji ustaw, które w 1997 r. objęto unormowaniem art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Dekret z 6 września 1944 r. przewidywał przejście z mocy prawa na własność Skarbu Państwa bez jakiegokolwiek wynagrodzenia (odszkodowania) nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, o ile należały one do jednej z czterech kategorii, wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt b)-e) tego dekretu. W szczególności przejściu na własność Skarbu Państwa podlegała większa własność ziemska (dekret – przy pewnym zróżnicowaniu terytorialnym – przyjmował granicę 50 hektarów powierzchni użytków rolnych bądź 100 hektarów powierzchni ogólnej), a także nieruchomości ziemskie będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej i obywateli polskich narodowości niemieckiej oraz będące własnością osób skazanych za zdradę stanu, za pomoc okupantom ze szkodą dla Państwa lub miejscowej ludności oraz za inne przestępstwa przewidziane w dekreście PKWN z 12 września 1944 r. Nowelizacja dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej uzupełniła ten katalog o osoby skazane za dezercję lub uchylanie się od służby wojskowej.

Analiza przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, a także praktyki jego stosowania, pozwalają na ustalenie, że zmiany stosunków własnościowych dokonane na podstawie tego dekretu zmierzały do realizacji trzech celów. Pierwszy był nakierowany na ekonomiczną eliminację grupy posiadaczy ziemskich, co stanowiło realizację ideologicznej koncepcji nowej władzy zmierzającej do całkowitej przebudowy gospodarczej i socjalnej struktury polskiego społeczeństwa, a zwłaszcza likwidacji indywidualnej własności środków produkcji. Drugi zmierzał do rozszerzenia drobnej własności gospodarstw rolnych, co wprawdzie nie korespondowało z perspektywiczną koncepcją przemian społecznych, ale było uważane za polityczną konieczność w pierwszym okresie funkcjonowania nowej władzy. Trzeci był nakierowany na polityczne konfiskaty własności, skierowanych zarówno przeciwko osobom, które kojarzone były z okupantem, jak i osobom, które czynnie przeciwstawiały się instalowaniu nowej władzy na terytorium Polski. Owa funkcja konfiskacyjna wymierzona przeciwko aktualnym przeciwnikom zaznaczyła się zwłaszcza w nowelizacji dekretu, dokonanej kilka miesięcy po jego wejściu w życie.

Trybunał Konstytucyjny nie podejmuje w tym miejscu ani kwestii prawnej legitymacji PKWN do stanowienia przepisów prawa obowiązującego (zob. *uchwała TK z 16 kwietnia 1996, W. 15/95, OTK ZU Nr 2/1996, s. 127-128*), ani kwestii materialnej konstytucyjności przepisów tego dekretu (jest to przedmiotem – zawisłego przed TK – postępowania w sprawie *SK 5/01*). Przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego jest jedynie ustalenie relacji pomiędzy funkcją, charakterem i zakresem regulacji dekretu z 1944 r., a ustawami wymienionymi w art. 216 ustawy z 1997 r.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że ujęcie funkcji, charakteru i zakresu regulacji tych aktów nie wykazuje cechy “podobieństwa” w rozumieniu określonym w pkt. 3 niniejszego uzasadnienia. Funkcje dekretu o przeprowadzeniu reformy należy bowiem postrzegać przede wszystkim w wymiarze makrospołecznym, bo stanowił on jeden z podstawowych

instrumentów likwidowania dawnego społeczno-gospodarczego ustroju Rzeczypospolitej i wprowadzania systemu opartego m.in. na negacji ekonomicznej roli własności prywatnej. Dekret miał więc charakter uniwersalny, bo zakresem swej regulacji obejmował niemal wszystkie większe nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, a także pełnił rolę narzędzia walki z przeciwnikami nowego ustroju. Ogólne oceny charakteru i roli dekretu z 1944 r. trzeba pozostawić politykom i historykom, a zwłaszcza – na co zwrócono już uwagę w uchwale TK z 16 kwietnia 1996 r. (jw., s. 127) – “współczesnemu, demokratycznemu ustawodawcy”. Trybunał Konstytucyjny ogranicza się tylko do stwierdzenia, że ów charakter i rola dekretu z 1944 r. był diametralnie odmienny od charakteru i roli ustaw o gospodarce terenami budowlanymi, które wymieniono w art. 216 ustawy z 1997 r. Ustawy te dotyczyły stosunkowo wąskiego kręgu stosunków własnościowych, łączyły się z procesami urbanizacji, a nie miały dokonywać rewolucji społecznej o totalnym charakterze. Nie można wprowadzić negować elementu nacjonalizacyjnego, który był widoczny w tych ustawach, ale taka “nacjonalizacja przy okazji” była widoczna także w wielu innych ustawach z tego okresu, by wskazać choćby art. 1063 kc, niedawno uznany przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z konstytucją. Tak samo nie można twierdzić, że skoro tak dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej, jak i ustawy, wymienione w art. 216 pozwalały na odjęcie własności, to spełniona jest przesłanka ich “podobieństwa”. Jest to bowiem zbyt wysoki stopień abstrakcji i prowadziłby do wniosku, że wszelkie ustawy, które dopuszczają odjęcie własności nieruchomości, musiałyby być objęte zakresem art. 216. Zasada równości i – wynikająca z niej – koncepcja cech relewantnych (podobieństwa regulowanych sytuacji) wymaga porównań o bardziej szczegółowym charakterze.

Prowadzi to do konkluzji, że skoro mamy do czynienia z odrębnością funkcji (funkcją dekretu z 1944 r. było dokonanie całościowej zmiany struktury własności i stosunków społecznych w rolnictwie; funkcją ustaw, wymienionych w art. 216 było uregulowanie przekształceń terenów rolniczych w tereny budowlane), charakteru (dekret z 1944 r. pomyślany był jako akt rewolucyjny, świadomie i celowo odrzucający wszelkie zaczepienia o zastany system obowiązującego prawa; ustawy wymienione w art. 216 stanowiły elementy systemu prawa PRL, wpisując się w kolejne etapy przeobrażeń tego systemu) oraz zakresu regulacji (dekret z 1944 r. obejmował w zasadzie całość większych nieruchomości ziemskich; ustawy wymienione w art. 216 obejmowały tylko wycinek nieruchomości ziemskich, związany z procesami budownictwa), to nie została spełniona przesłanka “podobieństwa” sytuacji normowanych dekretem z 1944 r. i sytuacji, normowanych ustawami wymienionymi w art. 216 ustawy z 1997 r. (a także ustawą z 25 czerwca 1948 r.).

Brak “podobieństwa” sytuacji regulowanych – z jednej strony dekretem z 1944 r., a – z drugiej strony, wspomnianymi wyżej ustawami oznacza, że dla oceny regulacji w nich zawartych nie można bezpośrednio odnosić konsekwencji zasady równości. Tym samym, wykluczenie – przez art. 216 ustawy z 1997 r. – odpowiedniego stosowania zasady zwrotu niewykorzystanej nieruchomości do nieruchomości przejętych na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Są to bowiem regulacje odmienne w swym charakterze, funkcji i zakresie normowania, a wobec tego ustawodawca nie miał obowiązku jednolitego ich potraktowania przy określaniu zasad gospodarowania nieruchomościami i procedury wywłaszczeniowej. Jest bowiem oczywiste, że zasada równości nie zakazuje ustawodawcy odmiennego regulowania sytuacji odmiennych.

Wskazany wyżej brak “podobieństwa” stanowi przesłankę wystarczającą dla uznania, że art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie, w jakim

wyklucza odniesienie “zasady zwrotu” do nieruchomości przejętych na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.