

WYROK
z dnia 3 kwietnia 2008 r.
Sygn. akt K 6/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Maria Gintowt-Jankowicz
Marek Mazurkiewicz
Jerzy Stępień,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego,
na rozprawie w dniu 3 kwietnia 2008 r.:

- 1) wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o zbadanie zgodności:
 - a) art. 136 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 88 lit. b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, ze zm.), z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
 - b) art. 137 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 89 lit. b ustawy z 28 listopada 2003 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w zakresie, w jakim uzależnia zwrot części wywłaszczonej nieruchomości niezagospodarowanej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu od istnienia możliwości zagospodarowania jej zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w dniu złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości, a w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot, z art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 2) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:
 - a) art. 136 ust. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, dodanego przez art. 1 pkt 88 lit. b ustawy z 28 listopada 2003 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
 - b) art. 137 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 89 lit. b ustawy z 28 listopada 2003 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w części obejmującej zwrot „jeżeli istnieje możliwość jej zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 kwietnia 2008 r. w Dz. U. Nr 59, poz. 369.

obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot”, z art. 2, art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

- c) art. 229a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, dodanego przez art. 1 pkt 143 ustawy z 28 listopada 2003 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz art. 7 Konstytucji;
- d) art. 15 ustawy z 28 listopada 2003 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 136 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 i Nr 281, poz. 2782, z 2005 r. Nr 130, poz. 1087, Nr 169, poz. 1420 i Nr 175, poz. 1459, z 2006 r. Nr 64, poz. 456, Nr 104, poz. 708 i Nr 220, poz. 1600 i 1601 oraz z 2007 r. Nr 173, poz. 1218) jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 137 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim uzależnia zwrot części wywłaszczonej nieruchomości niezagospodarowanej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu od istnienia możliwości zagospodarowania jej zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w dniu złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości, a w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 229a ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz z art. 7 Konstytucji.

4. Art. 15 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 i Nr 240, poz. 2408, z 2005 r. Nr 150, poz. 1251 oraz z 2006 r. Nr 249, poz. 1827) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego pismem z 25 stycznia 2005 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 136 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 88 lit. b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce

nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, ze zm.; dalej: zm.u.g.n.), z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 137 ust. 2 u.g.n., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 89 lit. b zm.u.g.n., w zakresie, w jakim uzależnia zwrot części wywłaszczonej nieruchomości niezagospodarowanej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu od istnienia możliwości zagospodarowania jej zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w dniu złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości, a w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot, z art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prezes NSA wskazał, że kwestionowany art. 136 ust. 6 u.g.n., wprowadzony 22 września 2004 r. na mocy art. 1 pkt 88 lit. b zm.u.g.n., różnicuje w sposób nieuzasadniony sytuację prawną poprzedniego właściciela nieruchomości wywłaszczonej (jego spadkobierców) oraz poprzedniego użytkownika wieczystego tej nieruchomości (jego spadkobierców), pozbawiając tego drugiego możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Tymczasem w świetle poglądów wyrażonych w literaturze prawnej oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego prawo użytkowania wieczystego jest „tożsame” z prawem własności w zakresie korzystania z gruntu i możliwości rozporządzania prawem.

Prezes NSA przypomniał ponadto, że przed wejściem w życie art. 136 ust. 6 u.g.n. Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie podkreślał: „Pojęcie «zwrot nieruchomości lub jej części» oznacza restytucję prawa własności a także restytucję prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela lub wieczystego użytkownika” (wyrok NSA z 8 grudnia 2000 r., sygn. akt IV SA 2295/98, Lex nr 53401). Tym samym kwestionowany przepis narusza wynikający z art. 2 Konstytucji obowiązek poszanowania przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych.

W ocenie Prezesa NSA, art. 137 ust. 2 u.g.n. narusza zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i sprawiedliwości społecznej określone w art. 2 Konstytucji, zasadę proporcjonalności przewidzianą w art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz zasadę równości zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wiąże się to z faktem, że sens prawa własności i użytkowania wieczystego polega na przyznaniu właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu najszerszych uprawnień względem rzeczy. Jednym z tych uprawnień jest możliwość rozporządzania przedmiotem własności – główny element prawa własności. Uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą. Tak też powinna być traktowana możliwość odzyskania, bez zbędnych ograniczeń, przedmiotu własności, której właściciel lub użytkownik wieczysty został pozbawiony wskutek interwencji organu administracji publicznej.

Dodatkowo Prezes NSA przypomniał, że ustawodawca uzasadnił wprowadzenie w art. 137 ust. 2 u.g.n. wymogów ograniczających zwrot nieruchomości koniecznością zachowania ładu przestrzennego i dążeniem do zapobiegania tworzeniu enklaw wśród gruntów już wykorzystanych na cele publiczne. Jednocześnie Prezes NSA zaznaczył, że sprawy ładu przestrzennego reguluje w szczególności ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. A ustęp 2 art. 6 określa prawo właściciela do zagospodarowania nieruchomości w granicach określonych ustawą, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Zdaniem Prezesa NSA, powyższy przepis uzasadnia tezę, że ograniczenia wprowadzone przez art. 137 ust. 2 u.g.n., uzależniające zwrot części nieruchomości od zawartych tam przesłanek, nie są konieczne do osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę.

Kwestionowany przepis narusza Konstytucję również przez to, że dokonuje podziału właścicieli i użytkowników wieczystych wywłaszczonych nieruchomości według kryterium możliwości zagospodarowania działki zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w dniu złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości, a w razie braku planu, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo w związku z posiadaniem działki w bezpośrednim sąsiedztwie wywłaszczonej nieruchomości. W ocenie Prezesa NSA, takie zróżnicowanie nie jest racjonalnie uzasadnione, nie spełnia wymogu proporcjonalności i nie pozostaje w związku z normami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby odmienne traktowanie z poszanowaniem sprawiedliwości społecznej.

2. Pismem z 14 marca 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 136 ust. 6 u.g.n., dodanego przez art. 1 pkt 88 lit. b zm.u.g.n., z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 137 ust. 2 u.g.n., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 89 lit. b zm.u.g.n., w części obejmującej zwrot „jeżeli istnieje możliwość jej zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot”, z art. 2, art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 229a u.g.n., dodanego przez art. 1 pkt 143 zm.u.g.n., z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz art. 7 Konstytucji,

4) art. 15 zm.u.g.n. z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, uzasadnienie powyższego wniosku stanowi m.in. konstytucyjne prawo do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Jest ono związane z jedną z podstawowych zasad prawa wywłaszczeniowego, a mianowicie wykorzystania nieruchomości wyłącznie na cel wskazany w decyzji organu administracji publicznej. Nie budzi przy tym wątpliwości, że powyższa zasada konstytucyjna dotyczy również odjęcia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (por. art. 112 ust. 2 u.g.n.). Ustawodawca, wprowadzając kwestionowany art. 136 ust. 6 u.g.n., nie tylko nie wskazał przyczyny takiego działania i nie zachował wymogów proporcjonalności, ale przede wszystkim naruszył istotę prawa do żądania zwrotu wywłaszczonego prawa w odniesieniu do użytkowania wieczystego.

W związku z art. 137 ust. 2 u.g.n. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zastrzeżenia budzi już sama kwestia uzależnienia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości od sposobu przyszłego korzystania z tej nieruchomości. Do podstawowych uprawnień właściciela należy bowiem prawo do posiadania rzeczy, rozporządzania nią oraz korzystania z niej. Same zatem ograniczenia w korzystaniu z rzeczy na podstawie przepisów szczególnych, w tym prawa miejscowego, nie przekreślają pozostałych uprawnień właściciela.

Dodatkowo uzależnienie zwrotu nieruchomości od możliwości zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym lub decyzją o warunkach zabudowy nie jest konieczne do

osiągnięcia celu wskazanego w uzasadnieniu projektu zm.u.g.n., skoro cel ten może być osiągnięty bez tego ograniczenia, na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył również, że w dniu wydawania decyzji o wywłaszczeniu dana nieruchomość jest przeznaczona w planie miejscowym na cele publiczne albo wydana została w stosunku do niej decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jeżeli więc plan miejscowy nie zostanie zmieniony do dnia złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości, to nie będzie możliwe jej zagospodarowanie przez osobę prywatną zgodnie z tym planem, a tym samym nie będzie możliwy zwrot tej części nieruchomości byłemu właścicielowi. Podobnie kwestia ta przedstawia się w wypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, mając zwłaszcza na uwadze okoliczność, że w sąsiedztwie zrealizowany jest cel publiczny (por. art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). W istocie zatem prawo byłego właściciela do zwrotu części nieruchomości niewykorzystanej zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu jest prawem pozornym, w praktyce bardzo trudnym do zrealizowania. Zatem to, co na gruncie Konstytucji jest zasadą, zm.u.g.n. zmieniła w wyjątek.

Z mocy art. 229a u.g.n. wyłączono możliwość zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, które przed 1 stycznia 1998 r., a więc przed wejściem w życie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, wykorzystano na inny cel publiczny niż wskazany w decyzji wywłaszczeniowej. Również ten przepis narusza konstytucyjną zasadę wywłaszczenia nieruchomości tylko na cel wskazany w decyzji. Sanuje on bowiem bezprawne działania organów władzy publicznej, co trudno pogodzić z dyspozycją art. 7 Konstytucji.

Kwestionowany art. 229a u.g.n. narusza również zasadę równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, dzieląc byłych właścicieli na tych, których nieruchomości zostały przeznaczone przed 1 stycznia 1998 r. na realizację innego celu publicznego niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, oraz na pozostałych byłych właścicieli, których nieruchomości zostały wywłaszczone, ale stały się zbędne na cel oznaczony w takiej decyzji. Takie zróżnicowanie, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, ma charakter arbitralny.

Na krytykę zasługuje ponadto norma intertemporalna zawarta w art. 15 zm.u.g.n. Przepis ten nakazuje stosować wyłączenie z art. 229a u.g.n. również do postępowań o zwrot wywłaszczonych nieruchomości wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie zm.u.g.n. Tym samym wprowadza zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej w zakresie restrykcyjnej normy przewidzianej w art. 229a u.g.n., mimo że żadne szczególne okoliczności tego nie uzasadniają. Powoduje to naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony interesów w toku w odniesieniu do praw majątkowych (art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji).

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2005 r. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich został dołączony do wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, celem ich łącznego rozpoznania, ze względu na tożsamość przedmiotową.

4. W piśmie z 29 sierpnia 2005 r. stanowisko w sprawie połączonych wniosków Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich zajął Prokurator Generalny. Wniósł on o stwierdzenie, że:

1) art. 136 ust. 6 u.g.n. jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 137 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia zwrot części wywłaszczonej nieruchomości, niezagospodarowanej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, od istnienia możliwości zagospodarowania jej zgodnie z planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

3) art. 229a u.g.n. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji,

4) art. 15 zm.u.g.n. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny wyjaśnił, że kwestionowane przepisy dotyczą zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a zatem ich przedmiotem nie jest ingerencja w prawo własności (prawa majątkowe), lecz przywrócenie (całkowite lub częściowe) wcześniej odjętego prawa. Wobec tego, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216), art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należało wyłączyć spośród wzorców konstytucyjnych stanowiących podstawę kontroli w niniejszej sprawie.

Prokurator Generalny zauważył, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie zm.u.g.n. w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego przeważał pogląd o konieczności objęcia określeniem „zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części” także prawa użytkowania wieczystego. Jednak odmienne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyroku z 12 kwietnia 2001 r. (sygn. akt I SA 1789/99, Lex nr 54437) stwierdzając, że według art. 136 ust. 3 u.g.n. „wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości może złożyć wyłącznie jej poprzedni (w momencie wywłaszczenia) właściciel lub jego spadkobierca”. W związku z tym, w ocenie Prokuratora Generalnego uprawniony jest pogląd, że kwestionowany art. 136 ust. 6 u.g.n. nie ingeruje we wcześniej ustanowione prawo, natomiast precyzuje je tak, aby w procesie stosowania prawa wykluczyć możliwość przyjmowania jego rozszerzającej wykładni.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wywłaszczeniem w znaczeniu konstytucyjnym jest każde przymusowe odjęcie własności na cel publiczny i na rzecz podmiotu publicznego. Definicji wywłaszczenia, konstruowanej na gruncie art. 21 Konstytucji, należy przypisywać charakter autonomiczny, albowiem treści pojęć konstytucyjnych nie mogą determinować definicje formułowane w aktach niższego rzędu. Tak więc powołany przez wnioskodawców art. 112 ust. 2 u.g.n., w którym przyjęto, że wywłaszczenie polega także na pozbawieniu (albo ograniczeniu) prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, pozostaje bez wpływu na pojęcie „wywłaszczenia” w ujęciu konstytucyjnym. Tym samym zasadę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, należy odnosić jedynie do jej właściciela. Zasady tej nie można natomiast rozszerzać na obowiązek zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego.

Prokurator Generalny stwierdził również, że podobieństwa pomiędzy własnością a użytkowaniem wieczystym istnieją tylko w zakresie korzystania z gruntu. Natomiast zarówno w procesie wywłaszczenia, jak i w wypadku zwrotu nieruchomości podobieństwa te nie składają się na istotną cechę wspólną uzasadniającą jednakowe potraktowanie obu tych praw rzeczowych. O ile bowiem zwrot wywłaszczonej nieruchomości na rzecz jej poprzedniego właściciela lub spadkobiercy służy gwarancji ochrony własności i prawa dziedziczenia, to ustawowy nakaz zwrotu „wywłaszczonego” prawa użytkowania wieczystego jest ingerencją w prawo własności. W takim razie mielibyśmy do czynienia z

przyznaniem ograniczonemu prawu rzeczowemu większej ochrony aniżeli szczególnie chronionemu prawu własności. W ocenie Prokuratora Generalnego należy zatem uznać, że przyznanie prawa do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jedynie właścicielowi lub jego spadkobiercy znajduje swoje konstytucyjne uzasadnienie.

Przeszedłszy do uzasadnienia stanowiska w zakresie oceny konstytucyjności art. 137 ust. 2 u.g.n., Prokurator Generalny przypomniał o motywach, jakimi kierował się ustawodawca, wprowadzając wymienione w tym przepisie ograniczenia przy zwrocie części wywłaszczonej nieruchomości. W świetle uzasadnienia do projektu zm.u.g.n., stanowiło je utrzymanie ładu przestrzennego oraz realizacja planów miejscowych. Przy tym jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 137 ust. 2 u.g.n. różnicuje właścicieli wywłaszczonej nieruchomości (lub ich spadkobierców) w oparciu o dowolne kryterium. Ustawodawca ograniczył w kwestionowanym przepisie prawo właścicieli ubiegających się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości tylko z tego powodu, że nieruchomość została wykorzystana na cel publiczny tylko częściowo. Kryterium to nie znajduje racjonalnego uzasadnienia na gruncie zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i ściśle z nią związanej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), gdyż obowiązek zagospodarowania terenu, w sposób zgodny z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dotyczy także nieruchomości, które zostały zwrócone w całości, a mimo to ustawodawca nie wprowadził ograniczeń przewidzianych w art. 137 ust. 2 u.g.n. Zatem wybiórczo potraktowano konieczność realizacji celu, jakim jest zachowanie ładu przestrzennego, i bez uzasadnionego powodu zróżnicowano uprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców) ubiegających się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Jeżeli przesłanki zawarte w art. 137 ust. 2 u.g.n. mają służyć zapewnieniu ładu przestrzennego, to powinny dotyczyć również poprzednich właścicieli uprawnionych do zwrotu całości wywłaszczonej nieruchomości.

Prokurator Generalny podał w wątpliwość również zgodność art. 229a u.g.n. z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wprowadzenie kwestionowanego przepisu spowodowało zróżnicowanie byłych właścicieli co do prawa domagania się zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, na których zrealizowano inny cel niż określony w decyzji. Kryterium różnicującym jest tu termin wejścia w życie art. 229a (22 września 2004 r.), w oparciu o które podmioty podobne potraktowane zostały w sposób niejednakowy. Przy tym ani w tym przepisie oraz żadnym innym u.g.n., ani w uzasadnieniu projektu zm.u.g.n. nie wskazano, jaka konstytucyjna wartość uzasadnia wprowadzenie powyższego zróżnicowania.

Jednocześnie, jak stwierdził Prokurator Generalny, „wobec niepodania przez wnioskodawcę szczegółowych powodów naruszenia nakazu działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, należało uznać, że art. 229a ustawy nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji”.

Dokonywanie szczegółowej kontroli art. 15 zm.u.g.n. byłoby natomiast, zdaniem Prokuratora Generalnego, zbędne, albowiem odwołuje się on do art. 229a u.g.n., który oceniony został jako niekonstytucyjny. W konsekwencji więc należy uznać, że tym samym art. 15 zm.u.g.n. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

5. W piśmie procesowym z 28 września 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich ustosunkował się do stanowiska Prokuratora Generalnego.

W pierwszej kolejności Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się do kwestii ograniczenia przez Prokuratora Generalnego wzorców kontroli poprzez wyłączenie z ich kręgu art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarzucił on, że stanowisko Prokuratora nie jest klarowne, gdyż nie wskazuje kierunku orzekania w

związku z tymi wzorcami, a więc czy należałoby w tym zakresie stwierdzić, że kwestionowane przepisy nie są niezgodne z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, czy też umorzyć postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwagi na zbędność wydania orzeczenia. Ponadto, zdaniem Rzecznika, Prokurator Generalny odznacza się niekonsekwencją. Dokonując bowiem analizy zgodności z Konstytucją art. 136 ust. 6 u.g.n. jednocześnie podkreśla dwukrotnie, że zasada zwrotu wywłaszczonego prawa własności wynika z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił również, że adekwatność wzorca kontroli z art. 21 ust. 2 Konstytucji musi być oceniana w związku ze ścisłym powiązaniem tego przepisu z art. 64 ust. 1-3 oraz art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, jak również ich wzajemnym uzupełnianiem się.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich niezasadny jest zarzut Prokuratora Generalnego dotyczący braku szczegółowego uzasadnienia niezgodności art. 229a u.g.n. z art. 7 Konstytucji. We wniosku Rzecznika bowiem wyjaśniono, że ustawodawca w kwestionowanym przepisie dokonał sanacji bezprawnych działań władzy publicznej, polegających na przeznaczaniu wywłaszczonej nieruchomości na cel niewskazany w decyzji o wywłaszczeniu, co w sposób oczywisty godzi w gwarancyjny charakter zasady legalizmu.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie podzielił stanowiska Prokuratora Generalnego o zgodności z Konstytucją art. 136 ust. 6 u.g.n. Przede wszystkim niesłuszne jest stwierdzenie, że kwestionowany przepis tylko uściśla dotychczasową regulację i w istocie nie zmienia sytuacji prawnej wywłaszczonych użytkowników wieczystych. Wskazuje na to praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego przed wejściem w życie zm.u.g.n., a powołany przez Prokuratora Generalnego wyrok NSA z 12 kwietnia 2001 r. (sygn. akt I SA 1789/99) nie stanowi wyjątku. Teza tego wyroku ma bowiem nieco inne brzmienie od przytoczonego przez Prokuratora.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie jest słuszny również pogląd, że pojęcie wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji należy odnosić wyłącznie do prawa własności. Oczywiście określenie to ma charakter autonomiczny, a więc nie można go utożsamiać z pojęciem wywłaszczenia na gruncie art. 112 ust. 2 u.g.n. Niemniej jednak posłużenie się przez Prokuratora Generalnego konstrukcją konstytucyjnych pojęć autonomicznych dla zawężającej wykładni przepisu Konstytucji o charakterze gwarancyjnym jest niezgodne z celem, dla którego koncepcja ta została stworzona. Stanowi go bowiem to, aby ustawodawca zwykły nie ograniczał praw zasadniczych przyznanych w Konstytucji. Niezależnie od tego należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 marca 2000 r. (sygn. P. 5/99) ustalił, co następuje: ujęcie konstytucyjne wywłaszczenia wychodzi swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (OTK ZU nr 2/2000, poz. 60).

Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgodził się ponadto z poglądem, że dopuszczenie zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego prowadziłoby do przyznania mocniejszej ochrony temu prawu rzeczowemu niż prawu własności. Podążając tokiem rozumowania Prokuratora Generalnego, należałoby bowiem przyjąć, że również zwrot wywłaszczonego prawa własności jest na gruncie Konstytucji niedopuszczalny, gdyż wówczas mielibyśmy do czynienia nie tylko z ograniczeniem prawa własności (tak jak w przypadku prawa użytkowania wieczystego), ale z pozbawieniem tego prawa (*argumentum a fortiori*).

W uzasadnieniu swego stanowiska Rzecznik Praw Obywatelskich przytoczył dodatkowo argument natury funkcjonalnej. Użytkowanie wieczyste stanowi istotną formę korzystania z gruntów w wielu miastach. Wyłączenie uprawnienia do zwrotu

wywłaszczonego użytkownika wieczystego w wielu wypadkach czyniłoby zatem zakaz przeznaczania nieruchomości na cel niewskazany w decyzji o wywłaszczeniu iluzorycznym.

6. Stanowisko w sprawie połączonych wniosków Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich zajął Marszałek Sejmu w piśmie z 30 stycznia 2006 r. W jego ocenie, art. 136 ust. 6 u.g.n., dodany przez art. 1 pkt 88 lit. b zm.u.g.n., jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, a art. 137 ust. 2 u.g.n., w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 89 lit. b zm.u.g.n., jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu stwierdził przede wszystkim, że art. 136 ust. 6 u.g.n. pozostaje w opozycji do zasady ustrojowej z art. 21 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika w szczególności prawo podmiotu wywłaszczonego do ubiegania się o zwrot nieruchomości, jeżeli cel dokonanego wywłaszczenia z jakichkolwiek przyczyn nie może być realizowany.

W ocenie Marszałka Sejmu, art. 136 ust. 6 narusza również art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji przez to, że różnicuje ochronę prawną własności i użytkowania wieczystego, pomimo podobieństwa tych praw pod względem treści. Ponadto kwestionowany przepis, pozbawiając byłego użytkownika wieczystego prawa żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej uznanej za zbędną na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, ingeruje w istotę prawa własności, a więc nie mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, skoro właściciel i użytkownik wieczysty są podmiotami mającymi wspólną cechę istotną – prawo rozporządzania nieruchomością oraz korzystania z niej w zbliżonym zakresie, to konstytucyjna zasada równości wymaga jednakowego ich traktowania w wypadku określonym w art. 136 ust. 3 u.g.n. Wobec tego art. 136 ust. 6 u.g.n. narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

W odniesieniu do art. 137 ust. 2 u.g.n. Marszałek Sejmu wywiódł, że ustawowe warunki zwrotu części nieruchomości „niewykorzystanej” skutkują sytuacją, gdy prawo żądania zwrotu może okazać się iluzoryczne. W związku z tym kwestionowany przepis pozostaje w sprzeczności z art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Ponadto, wzięwszy pod uwagę funkcję przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako gwarantujących ochronę ładu przestrzennego, art. 137 ust. 2 wprowadza niekonieczne ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych, naruszając zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Kwestionowany przepis jest sprzeczny także z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji) przez to, że uzależnia zwrot zbędnej części nieruchomości od okoliczności niezależnych od wywłaszczonego właściciela.

Oceniając art. 229a u.g.n., Marszałek Sejmu zauważył, że zmiana celu wywłaszczenia określonego w decyzji na inny cel publiczny, dokonana przez właściwy organ z pominięciem trybu ustawowego, może być oceniana jako uchybienie przepisom u.g.n. Nie pozostaje ona jednak w sprzeczności z art. 21 ust. 2 Konstytucji, który dopuszcza wywłaszczenie jedynie wtedy, gdy jest dokonywane na cele publiczne, ale nie wprowadza warunku niezmienności rzeczowej takiego celu. Ponadto pozbawienie właściciela roszczenia o zwrot nieruchomości w warunkach z art. 229a u.g.n. należy uznać za jedno z „koniecznych ograniczeń w zakresie konstytucyjnych wolności i praw” w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym wypadku ograniczenie praw poprzedniego

właściciela pozostaje w odpowiedniej proporcji do innego celu publicznego zrealizowanego na wywłaszczonej nieruchomości.

Marszałek Sejmu uznał również, że przedstawiona we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich argumentacja stanowi przesłankę stwierdzenia braku niezgodności art. 15 zm.u.g.n. z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie stawili się umocowani przedstawiciele uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Podtrzymali oni stanowiska zajęte w pismach procesowych przesłanych do Trybunału. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował stanowisko pisemne w ten sposób, że wniosł o stwierdzenie iż art. 136 ust. 6 u.g.n. nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 229a u.g.n. jest zgodny z art. 7 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Projekt ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, ze zm.; dalej: nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami) został złożony w Sejmie przez Radę Ministrów 12 marca 2003 r. i przedstawiony posłom w druku sejmowym nr 1421. Przewidywał on wprowadzenie licznych zmian do przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.), a także do przepisów czterech innych ustaw pozostających w ścisłym związku z regulacjami skarżonej ustawy.

W uzasadnieniu projektu wskazano na zamiar kompleksowego uregulowania m.in. sprawy zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, co przejawiało się w zmianach wprowadzonych art. 1 pkt 79 (wprowadzenie kontrolowanego ust. 6 w art. 136 u.g.n.) oraz pkt 80 (zmiana treści poddanego konstytucyjnej weryfikacji art. 137 ust. 2 u.g.n.). W intencji projektodawców zmiana art. 136 u.g.n. miała usunąć lukę prawną polegającą na tym, że w razie zwrotu poprzedniemu właścicielowi nieruchomości wywłaszczonej i niewykorzystanej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nie było jasne, czy stosować odrębną procedurę do zwrotu nieruchomości i odrębną procedurę do wyegzekwowania odszkodowania, czy też powinno to być jedno powiązane wzajemnymi uwarunkowaniami postępowanie. W związku z tym zaproponowano połączenie tych kwestii w jedno postępowanie z ustaleniem, że warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot odszkodowania. Za takim rozstrzygnięciem – w opinii projektodawców – przemawiała zasada równego traktowania podmiotów w zakresie ich powinności, „tzn. poprzedniego i obecnego właściciela zwracanej nieruchomości”. Z kolei zmianę art. 137 ust. 2 u.g.n. uzasadniono potrzebą wprowadzenia regulacji prawnych, które pozwoliłyby również na zwrot części nieruchomości, jeżeli nie spowodowałyby to tworzenia wśród gruntów wykorzystanych już na cele publiczne „enklaw” niemożliwych do zagospodarowania jako samodzielne działki gruntu. Powołano się także na potrzebę takiej regulacji, aby lepiej zapewnić utrzymanie ładu przestrzennego oraz realizacji ustaleń planów miejscowych (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 1421 Sejmu IV kadencji, s. 79-80).

W zakresie nowelizacji działu VII ustawy o gospodarce nieruchomościami („Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe”)

zaproponowano także (art. 1 pkt 126 – wprowadzający art. 229a u.g.n.) wyłączenie z możliwości zwrotu poprzedniemu właścicielowi nieruchomości wywłaszczonej (lub jej części), która co prawda nie została wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, ale jednak została wykorzystana na inny cel publiczny. Zdaniem projektodawców sens zwrotu nieruchomości w takich warunkach jest niewielki, gdyż cel publiczny, na który można wywłaszczać bez naruszenia przepisów konstytucyjnych, został jednak zrealizowany, chociaż jest to cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 1421 Sejmu IV kadencji, s. 90).

Na 61. posiedzeniu Sejmu 14 listopada 2003 r. doszło do uchwalenia ustawy. Następnie ustawa została rozpatrzona na posiedzeniu Senatu 21 listopada 2003 r. (uchwała Senatu z 21 listopada 2003 r.: zob. Dziennik Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nr 51, z 5 grudnia 2003 r.). Po rozpatrzeniu przez Sejm poprawek Senatu 28 listopada 2003 r. ustawa została przedstawiona Prezydentowi do podpisu. Jednakże 22 grudnia 2003 r. Prezydent RP zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów art. 2 i art. 9 nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wniosek ten został rozpoznany przez Trybunał, który 24 marca 2004 r. wydał wyrok (sygn. K 37/03) orzekający w zakresie wniesionej materii. Ponieważ niniejsze pytania prawne dotyczą innych postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami niż te, które były uprzednio rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny, pozwoliło to na wydanie orzeczenia w zakresie w nich wskazanym.

2. Kontrolowany art. 136 ust. 6 u.g.n. wyłącza stosowanie przepisów tego artykułu (ust. 1-5) w wypadkach, gdy wywłaszczenie dotyczyło prawa użytkowania wieczystego. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, konstrukcja art. 136 u.g.n. statuuje w swej istocie ustawową zasadę zakazu użycia (przeznaczenia) wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zasadę tę można również rozumieć jako obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, z wyjątkami określonymi w ustawie, jeżeli miałyby być przeznaczona na inny cel niż określony w decyzji wywłaszczeniowej. Konsekwencją tej zasady jest przyznanie poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom prawa podmiotowego (żądania), polegającego na prawie zgłoszenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (zob. E. Mzyk [w:], *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2005, s. 438). Do wejścia w życie powołanej wyżej noweli u.g.n. w orzecznictwie sądowym przyjmowano, że przepisy o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości mają zastosowanie także do zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego (stanowisko takie zajęto w uchwale SN z 25 stycznia 1996 r., sygn. akt III AZP 31/95, OSNP 1996/14/194 oraz w wyroku NSA z 8 grudnia 2000 r., sygn. akt IV SA 2295/95). Orzecznictwo oparło się na racjonalnym założeniu, iż użytkowanie wieczyste jest prawem zbliżonym do prawa własności na tyle, że pozwalało to na odpowiednie stosowanie przywilejów – przysługujących m.in. na podstawie art. 136 u.g.n. właścicielom nieruchomości – także użytkownikom wieczystym. Wskazana nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami zmieniła ten stan rzeczy, co jak podkreślano w doktrynie, naruszało zasadę zaufania obywateli do państwa z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równej ochrony prawa własności i równego traktowania podmiotów – właścicieli i użytkowników wieczystych (zob. E. Mzyk, *op. cit.*, s. 441). Trybunał Konstytucyjny w niniejszym orzeczeniu podziela tę argumentację.

Należy wskazać, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest „oczywistą konsekwencją” art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny – już w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) – wyraźnie wskazał, iż 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” zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami. 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. Nie formułowały go natomiast wcześniejsze przepisy konstytucyjne, a zasada zwrotu miała jedynie rangę ustawową. Z kolei pojęcie własności, do którego odnosi się art. 21 Konstytucji, ma charakter autonomiczny i „wykracza poza ujęcie cywilnoprawne” (całokształt praw majątkowych). W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuują art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lutego 1999 r., sygn. K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, a także 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

Stąd też należy zauważyć, iż zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości obejmuje zatem nie tylko restytucję prawa własności, ale również prawa użytkowania wieczystego, a także ograniczonych praw rzeczowych (por. G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006, s. 864).

3. Przepis art. 137 ust. 2 u.g.n. stanowi: „Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część, jeżeli istnieje możliwość jej zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot”. Jak podkreślano w literaturze przedmiotu, jest to daleko idące ograniczenie uprawnień byłych właścicieli i spadkobierców w porównaniu ze stanem prawnym sprzed omawianej nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Mianowicie przed 22 września 2004 r. zwrotowi podlegała część nieruchomości, niewykorzystana na cel wywłaszczenia, bez żadnych ograniczeń i warunków (zob. E. Mzyk, *op. cit.*, s. 444).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zastrzeżenie zawarte w art. 137 ust. 2 u.g.n. jest zbędne (a nawet szkodliwe) z uwagi na to, iż system utrzymywania ładu przestrzennego zapewnia ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.). Jej postanowienia w sposób wystarczający zapewniają realizację celu założonego w uzasadnieniu wyżej wskazywanego projektu noweli ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że treść i konsekwencje konstytucyjnej zasady równości zostały obszernie omówione 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., sygn. U. 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1). Punktem wyjścia orzekania o zasadzie równości musi więc zawsze być najpierw ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmiennność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane 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 odmienną potraktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (zob. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33, s. 281). Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania. Mając powyższe na względzie, należy wskazać na naruszenie zasady równości – poprzez nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji byłych właścicieli (użytkowników wieczystych i in.) w zależności od tego, czy cel wywłaszczenia zrealizowano na całej nieruchomości, czy też jedynie na jej części. Realizacja celu założonego w uzasadnieniu projektu wskazanej nowelizacji wymagałaby równego potraktowania podmiotów obu kategorii.

W związku z powyższym, ograniczenie prawa majątkowego wprowadzone w art. 137 ust. 2 u.g.n. nie znajduje uzasadnienia w świetle zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Podobnie nie znajduje uzasadnienia w świetle zasady proporcjonalności ograniczenie konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Zasady tej nie należy zawężać jedynie do sytuacji, gdy cała nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny wskazany w decyzji o wywłaszczeniu.

Z kolei art. 64 ust. 3 Konstytucji odnosi się do własności, które to pojęcie na gruncie tego przepisu należy interpretować stosunkowo wąsko, jako odrębne od innych praw majątkowych (inaczej niż na gruncie art. 21 Konstytucji), w wypadku art. 137 ust. 2 mamy do czynienia z ograniczeniem prawa majątkowego – roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

4. Przepis art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami został wprowadzony w wyniku wspomnianej wyżej nowelizacji z 28 listopada 2003 r. Ustawodawca uznał, że nie

podlega zwrotowi wywłaszczona nieruchomość także wówczas, gdy przed 1 stycznia 1998 r. została wydana decyzja wywłaszczeniowa, w której określono cel wywłaszczenia. Cel ten wprawdzie nie został zrealizowany, ale zrealizowano inny cel publiczny, który także w dniu wydania decyzji wywłaszczeniowej mógł być podstawą wywłaszczenia. Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoim orzecznictwie „wyjątkowy i szczególny” charakter instytucji wywłaszczenia, które „powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych”, uzasadnionych celami publicznymi, a celów tych nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych (zob. w szczególności wyrok z 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60). Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 22/01 stwierdził, że „zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie «jedynie na cele publiczne» – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy”. Art. 229a u.g.n. tworzy sytuację, w której traci na znaczeniu wyjątkowy charakter wywłaszczenia – w szczególności przesłanka niemożności realizacji danego celu publicznego za pomocą innych środków prawnych. W wypadku zmiany celu publicznego realizowanego na wywłaszczonej nieruchomości nie będzie prowadzone sformalizowane postępowanie wywłaszczeniowe, którego celem byłoby wykazanie zaistnienia m.in. tej przesłanki.

Z kolei z treści art. 15 ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw wynika zastosowanie normy określonej w art. 229a u.g.n. do spraw wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Nie ulega zatem wątpliwości, iż skoro sama norma określona w art. 229a u.g.n. została uznana za niekonstytucyjną, to tym bardziej regulacja nakazująca jej zastosowanie do postępowań wszczętych i niezakończonych będzie podlegała derogacji ze względu na jej niekonstytucyjność. Utrzymanie bowiem w obrocie prawnym normy nakazującej stosowanie normy niekonstytucyjnej do określonego (temporalnie) rodzaju postępowań naruszałoby – i to w sposób rażący – określoną w Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, poprzez naruszenie istoty konstytucyjnej ochrony prawa własności i konstytucyjnych zasad dopuszczalnego wywłaszczenia.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.