

**34/4/A/2011**

**WYROK**

z dnia 19 maja 2011 r.

**Sygn. akt SK 9/08\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak – przewodniczący

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz – sprawozdawca

Marek Kotlinowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 maja 2011 r., skargi konstytucyjnej Wiesława Polaka o zbadanie zgodności:

- 1) art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III wskazanej ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie umowy w toku postępowania wywłaszczeniowego wszczętego – w związku ze wzniesieniem na gruncie przez byłe władze okupacyjne w okresie wojny 1939-1945 r. budowli, których wartość przekroczyła pozostałą wartość nieruchomości – na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.), z art. 2, art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 2) art. 233 w związku z art. 242 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim przewiduje bezpośrednie działanie tej ustawy do toczącego się postępowania o zwrot nieruchomości – wszczętego w okresie obowiązywania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.) w oparciu o przewidzianą w art. 69 ust. 1 tej ustawy przesłankę zwrotu nieruchomości, które nabyte zostały w toku postępowania wywłaszczeniowego wszczętego na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 7 czerwca 2011 r. w Dz. U. Nr 115, poz. 673.

**nieruchomościami** (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323 oraz z 2011 r. Nr 64, poz. 341) w zakresie, w jakim pomija art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79) jako podstawę nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307) **umorzyć postępowanie:**

**a) w zakresie badania zgodności art. 233 w związku z art. 242 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) **ze względu na zbędność wydania wyroku,**

**b) w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Skargą konstytucyjną z 5 lipca 2007 r. skarżący Wiesław Polak (dalej: skarżący) wniósł o zbadanie zgodności art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub ustawa) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6, działu III wskazanej ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie umowy w toku postępowania wywłaszczeniowego wszczętego – w związku ze wzniesieniem na gruncie przez byłe władze okupacyjne w okresie wojny 1939-1945 r. budowli, których wartość przekroczyła pozostałą wartość nieruchomości – na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: ustawa z 12 marca 1958 r.), z:

– zasadą prawidłowej legislacji, w tym określoności przepisów prawa oraz z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym nakazem urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji;

– art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez naruszenie nakazu równej ochrony prawnej w odniesieniu do praw majątkowych osób, które utraciły prawo własności na podstawie umowy sprzedaży zawartej w toku postępowania wywłaszczeniowego i w sytuacji zagrożenia wywłaszczeniem;

– art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez naruszenie nakazu równego traktowania i zakazu dyskryminacji na skutek zróżnicowania prawnego osób ubiegających się o zwrot nieruchomości, niemającego uzasadnienia prawnego w zasadzie sprawiedliwości.

Skarżący wniósł także o zbadanie zgodności art. 233 w związku z art. 242 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje bezpośrednie stosowanie tej ustawy do toczącego się

postępowania o zwrot nieruchomości – wszczętego w okresie obowiązywania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: ustawa z 29 kwietnia 1985 r.) na podstawie przewidzianej w art. 69 ust. 1 tej ustawy przesłanki zwrotu nieruchomości, które nabyte zostały w toku postępowania wywłaszczeniowego wszczętego na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, przez naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego na skutek uchwalenia ustawy niezawierającej właściwych przepisów intertemporalnych umożliwiających ochronę interesów w toku stron toczących się postępowań o zwrot nieruchomości.

Skarżący wniósł alternatywnie o wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami Konstytucji z powodu niepełnej lub wadliwej regulacji prawnej lub ewentualnie o wydanie orzeczenia interpretacyjnego wskazującego, że art. 216 ust. 1 ustawy, w części dotyczącej zwrotu „nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (...)”, rozumianego w ten sposób, że dotyczy także nieruchomości nabytych na podstawie umowy zawartej w toku postępowania wywłaszczeniowego wszczętego na podstawie art. 47 ust. 1 w związku z art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Niniejsza skarga zainicjowała postępowanie przed Trybunałem w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżący w postępowaniu przed organami administracji i sądami administracyjnymi starał się o odzyskanie, zbytej w trybie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., działki położonej w Ostrowie Wielkopolskim. W momencie wywłaszczenia owej działki jej właścicielem był ojciec skarżącego. Z chwilą śmierci ojca skarżący, jako następca prawny z tytułu spadkobrania po zmarłym ojcu, wszedł jako strona do toczącego się postępowania.

W okresie II wojny światowej działka została zabudowana przez niemieckie władze okupacyjne barakiem z dachem przeznaczonym na lokale administracyjno-biurowe. Po zakończeniu wojny budynek został zajęty przez Ligę Obrony Kraju, na podstawie protokołu z 25 marca 1958 r., która urządziła na terenie nieruchomości Ośrodek Szkolenia Zawodowego Kierowców. Pismem z 21 lutego 1962 r. Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Ostrowie wezwało ojca skarżącego do odstąpienia prawa własności nieruchomości w trybie ustawy z 12 marca 1958 r. Ojciec skarżącego odmówił odstąpienia prawa własności działki, wskazując, że proponowana cena jest niższa od wartości gruntu, w związku z czym nie może być przedmiotem wywłaszczenia na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. Wobec tego ówczesne władze wszczęły z urzędu postępowanie o podział nieruchomości na podstawie art. 16 ustawy z 12 marca 1958 r., w wyniku którego dokonano wyodrębnienia dwóch działek. Jednej – zabudowanej barakiem o powierzchni 0.16.48 ha (przeznaczonej dla Skarbu Państwa); drugiej – o powierzchni 0.17.53 ha, na której posadowiona była stacja transformatorowa (przeznaczonej dla właściciela). Jak wynika z uzasadnienia skargi, nieruchomość zabudowana barakiem objęła całą część frontową, natomiast druga działka została pozbawiona dostępu do ulicy.

W toku postępowania wywłaszczeniowego, które zostało wszczęte 29 grudnia 1964 r. przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu na wniosek Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej MRN w Ostrowie Wielkopolskim, wartość gruntu z nasadzeniami oszacowano według zasad określonych w art. 8 ustawy z 12 marca 1958 r. na kwotę 89 581 zł, która, jak wskazuje skarżący, była niższa od jej wartości rynkowej. W uzasadnieniu skargi skarżący twierdzi, że właściciel nieruchomości (ojciec skarżącego), działając pod wpływem presji, zagrożony utratą całej nieruchomości wyraził

zgodę na zbycie wskazanej części nieruchomości i 16 marca 1967 r. na podstawie umowy, sporządzonej w formie aktu notarialnego, sprzedał ją Skarbowi Państwa. W umowie wskazano, że podstawą jej zawarcia był art. 47 ust. 1 ustawy.

Skarżący wskazał, że w związku z dewastacją baraku i opuszczeniem go w latach 90 przez Ligę Obrony Kraju obiekt został ostatecznie rozebrany. 19 maja 1997 r., a więc w okresie obowiązywania ustawy z 29 kwietnia 1985 r., ojciec skarżącego, na podstawie art. 69 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. wystąpił do wojewody kaliskiego o zwrot nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa. Z uwagi na to, że budynek wybudowany na wywłaszczonej nieruchomości został rozebrany i działka nie jest już wykorzystywana zgodnie z celem wywłaszczenia, zaistniała przesłanka zbędności, uzasadniająca wystąpienie z roszczeniem o jej zwrot.

Po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami postępowanie wszczęte na podstawie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. toczyło się w trybie przepisów nowej ustawy.

Decyzją z 8 grudnia 1998 r. wojewoda kaliski odmówił zwrotu nieruchomości. Na podstawie zebranego materiału dowodowego wojewoda ustalił, że nieruchomość przeszła na własność Skarbu Państwa na podstawie dobrowolnej umowy zawartej w trybie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. Zgodnie natomiast z art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości zbyte na podstawie umowy zawartej w trybie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. nie podlegają zwrotowi. Decyzja wojewody kaliskiego została utrzymana w mocy decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z 27 października 2000 r. Wyrokiem z 27 maja 2002 r., sygn. akt I SA 2593/00, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił powyższą decyzję prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z uwagi na niewezwanie skarżącego do wzięcia udziału w postępowaniu. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skarżący, nabywając spadek po zmarłym ojcu, powinien zostać wezwany do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym w charakterze strony.

Kolejną decyzją, z 26 listopada 2004 r., Minister Infrastruktury utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję wojewody kaliskiego z 8 grudnia 1998 r., w kwestii odmowy zwrotu nieruchomości położonej w Ostrowie Wielkopolskim, oznaczonej jako działka nr 6/1 o powierzchni 1648 m<sup>2</sup>. Od decyzji Ministra Infrastruktury skarżący odwołał się do sądu, żądając stwierdzenia, że w decyzji tej błędnie przyjęto, iż w sprawie mają zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, które nie przewidują zwrotu nieruchomości nabytej na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. Zdaniem skarżącego, wszczęcie postępowania o zwrot nieruchomości w okresie obowiązywania ustawy z 29 kwietnia 1985 r. powoduje, że nabył on prawo do jej zwrotu na podstawie art. 69 tej ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 6 grudnia 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 226/05, oddalił skargę skarżącego, wskazując, że zgodnie z art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do spraw wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem jej wejścia w życie stosuje się przepisy tej ustawy. Natomiast ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje możliwości zwrotu nieruchomości nabytych na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. W wyniku skargi kasacyjnej wniesionej przez skarżącego, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie 13 lutego 2007 r. wydał wyrok (sygn. akt I OSK 504/06) oddalający tę skargę.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący podkreślił, że organy administracyjne i sądy administracyjne, przed którymi toczyło się postępowanie poprzestały jedynie na stwierdzeniu, że po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami postępowanie w sprawach wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną prowadzi się na podstawie przepisów tej ustawy. Zdaniem skarżącego, ani organy, ani sądy nie dokonały oceny merytorycznej wniosku, tj. istnienia przesłanki roszczenia o zwrot.

Skarżący zarzucił niezgodność art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim pomija nieruchomości nabyte przez Skarb Państwa w toku postępowania wywłaszczeniowego toczącego się w trybie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z nakazem urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zdaniem skarżącego, w świetle art. 2 Konstytucji realizacja zasady sprawiedliwości wyrównawczej wynikającej z nakazu urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej powinna polegać na zadośćuczynieniu za ingerencję państwa w wykonywanie prawa własności. Ingerencja taka, zdaniem skarżącego, miała miejsce nie tylko w przypadku decyzji i umów wymienionych w art. 216 ustawy, ale także w przypadku umów zawieranych w trybie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. W ocenie skarżącego, wyłączenie żądania zwrotu nieruchomości w przypadkach, w których umowy zawierane były pod presją z zagrożeniem wywłaszczenia, nie znajduje uzasadnienia. Art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. był podstawą nadużyć i represjonowania właścicieli. Skarb Państwa mógł bowiem realizować swoje roszczenia dochodząc zapłaty wartości nakładów – stwierdza skarżący. Zwrócił również uwagę, iż celem wywłaszczenia w trybie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. było zabezpieczenie roszczeń Skarbu Państwa o nakłady z tytułu wzniesienia budowli lub nadbudowy przez określone podmioty. Cel ten natomiast odpada w przypadku likwidacji zabudowy.

Skarżący podniósł również, że art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest nieprecyzyjny i niedookreślony. Z przepisu tego nie wynika bowiem, jakich sytuacji prawnych dotyczy zwrot: „nabytych (...) na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości”. Jak wskazuje skarżący, ustawa z 12 marca 1958 r. przewidywała cztery rodzaje podstaw wywłaszczenia: zwykłą (art. 2-34), szczególną (art. 35-38), związaną z zajęciem nieruchomości (art. 39-43) oraz swoistą (art. 47 ust. 1 zawartą w przepisach przejściowych i końcowych). Tymczasem w świetle zaskarżonego przepisu, w ocenie skarżącego, nie jest jasne, czy przewiduje on zwrot nieruchomości zbytej w toku postępowania wywłaszczeniowego, wszczętego na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy.

Zaskarżonemu przepisowi skarżący zarzucił także naruszenie art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W jego ocenie, regulacja art. 216 ust. 1 ustawy jest niepełna i niedostatecznie realizuje konstytucyjne nakazy równości i ochrony praw. Uzasadniając zarzut naruszenia zasady równości w kontekście prawa własności i innych praw majątkowych, skarżący jako cechę relewantną, ze względu na którą powinno być dokonywane porównanie sytuacji prawnej podmiotów, wskazał „dochodzenie prawa majątkowego (roszczenia cywilno-prawnego o zwrot nieruchomości) w zbliżonej sytuacji, tj. uprzedniego nabycia prawa własności przez Skarb Państwa na podstawie czynności prawnej (umowy) od właścicieli będących w sytuacji przymusowej wobec zagrożenia pozbawieniem prawa własności w oparciu o decyzję administracyjną, co miało miejsce w toku postępowania wywłaszczeniowego wszczynanego w oparciu o różne przesłanki materialno-prawne przewidziane w różnych ustawach”. W ocenie skarżącego, brak jest podstaw do zróżnicowania sytuacji podmiotów ze względu na przyczyny wywłaszczenia, przyszłe przeznaczenie nieruchomości oraz rodzaj przyczyny zbędności (faktyczna, prawna). Nieuzasadnione jest zatem, zdaniem skarżącego, wyłączenie możliwości zwrotu tylko dla jednego rodzaju umów zawieranych w trakcie postępowania administracyjnego, toczącego się w reżimie tej samej ustawy.

Zarzucając niezgodność art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, skarżący wskazał, iż zaskarżony przepis narusza zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego. Skoro uprawnienia wywłaszczonych właścicieli do żądania zwrotu w wypadku, gdy nieruchomość stanie się

zbędna na cel uzasadniający wywłaszczenie, podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, to wprowadzenie wyjątku dla podmiotów, które zbyły nieruchomość na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., należy uznać za naruszające wskazane wyżej zasady konstytucyjne.

Skarżący podkreślił również, że „w okresie obowiązywania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości orzecznictwo sądowe i doktryna prawnicza jednolicie przyjmowały, mimo braku regulacji wprost, że także nieruchomości zbyte na podstawie umowy w toku postępowania wywłaszczeniowego, w tym toczącego się na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, są nieruchomościami podlegającymi zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela, jeżeli nie zostały użyte i są zbędne na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie”. Skarżący powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 maja 1992 r. (sygn. akt IV SA 236/92, ONSA nr 2/1993, poz. 42), oraz na uchwałę Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 1985 r. (sygn. akt III CZP 13/85, OSN nr 12/1985, poz. 188), wskazał także, iż na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. sądy dopuszczały możliwość zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., jeżeli nie znajdowały się już na nich obiekty budowlane określone w tym przepisie. W takiej sytuacji pominięcie w art. 216 ust. 1 ustawy nieruchomości nabytych w trybie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. narusza, w ocenie skarżącego, zasadę bezpieczeństwa prawnego i zasadę ochrony interesów w toku. Zdaniem skarżącego, ustawodawca nie może dowolnie zmieniać stanu prawnego, kształtując w sposób niekorzystny dla skarżącego przesłanki zwrotu. Ograniczając uprawnienia, ustawodawca powinien wprowadzić przepisy przejściowe, chroniące interesy w toku.

W odniesieniu do art. 233 w związku z art. 242 ustawy o gospodarce nieruchomościami, skarżący podniósł, że przepisy te wprowadziły zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej, naruszając tym samym zasadę bezpieczeństwa prawnego.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 26 lutego 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 216 ust. 1 ustawy jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 i art. 32 Konstytucji,

2) art. 233 w związku z art. 242 ustawy jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu, analizując przepisy zawierające przesłanki zwrotu nieruchomości określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami, wskazał, iż, w jego ocenie, art. 216 ust. 1 ustawy nie wyklucza zwrotu nieruchomości zbytej na rzecz Skarbu Państwa w toku postępowania wywłaszczeniowego, w drodze umowy zawartej na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. Odesłanie do umów zawartych na podstawie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., o którym mowa w zaskarżonym przepisie, nie oznacza, zdaniem Marszałka Sejmu, pominięcia umów zawartych w toku postępowania wywłaszczeniowego w trybie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. Marszałek Sejmu stwierdził, że taka interpretacja jest zgodna zarówno z powołanymi przez skarżącego przepisami Konstytucji, jak również z regułami wykładni. Pozwala ona traktować w ten sam sposób osoby, które otrzymały decyzję wywłaszczeniową oraz osoby, które zmuszone były zawrzeć umowę sprzedaży pod presją wywłaszczenia i na narzuconych warunkach. W związku z powyższym Marszałek Sejmu uznał, że art. 216 ust. 1 ustawy jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 i art. 32 Konstytucji.

Marszałek Sejmu, odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 233 w związku z art. 242 ustawy zasady interesów w toku, będącej elementem zasady pewności prawa, wskazał, że zasada ta dotyczy przedsięwzięć gospodarczych i finansowych rozpoczętych

na gruncie dotychczasowych przepisów. Marszałek Sejmu stwierdził, że o ile zasada pewności prawa mogła doznawać uszczerbku pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z 1985 r., ze względu na brak jednoznacznej regulacji prawnej dotyczącej dochodzenia zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, o tyle uregulowanie w nowej ustawie z 1997 r. kwestii zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, które stały się zbędne na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, sprzyja realizacji tej zasady. Marszałek Sejmu podkreślił ponadto, że wszczęcie postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie może być uznane za przedsięwzięcie gospodarcze czy finansowe (poza kosztami dochodzenia), które nakazywałyby ochronę interesów w toku. Z uwagi na to, że pod rządami ustawy z 1985 r. wynik postępowania dla skarżącego był niepewny, nie zachodzi sytuacja uzasadniająca potrzebę zabezpieczenia jego interesów w toku – stwierdził Marszałek Sejmu.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 28 maja 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 216 ust. 1 ustawy w części, w jakiej stanowi, że przepisy rozdziału 6 działu III tej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z zasadami poprawnej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji;

2) art. 216 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy nie stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. w formie przewidzianej w art. 6 tej ustawy, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w części dotyczącej art. 233 w związku z art. 242 ustawy na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Prokurator Generalny poprzedził merytoryczną ocenę zarzutów skargi ustaleniem kwestii formalnych. Stwierdził, że ze sposobu sformułowania zakresu zaskarżenia wynika, iż skarżący, podnosząc niekonstytucyjność art. 216 ust. 1 ustawy, stawia w istocie zarzut pominięcia ustawodawczego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 216 ust. 1 ustawy w zakresie wskazanym w *petitum* skargi powinien być przedmiotem badania merytorycznego Trybunału. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego pominięcie ustawodawcze podlega jego kognicji.

Odnosząc się do przepisów wskazanych jako wzorce kontroli konstytucyjnej, Prokurator Generalny przypomniał, że przesłanką dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie konstytucyjnej wolności lub prawa, do naruszenia których doszło przez wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia na podstawie kwestionowanego w skardze przepisu oraz określenie sposobu tego naruszenia. Z uwagi na to, że skarżący jako wzorce kontroli art. 216 ust. 1 ustawy powołał art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że konstytucyjnym punktem odniesienia zaskarżonego przepisu można uczynić tylko art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Pozostałe wzorce konstytucyjne, tj. art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, jako niestatuujące żadnych praw podmiotowych należy, zdaniem Prokuratora Generalnego, potraktować jako przepisy związkowe. W ocenie Prokuratora Generalnego, wzorcami kontroli art. 216 ust. 1 ustawy, w zakresie wskazanym w *petitum* skargi, są zatem: art. 64 ust. 1 i 2 w związku z zasadą poprawnej legislacji i z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1 i 2 w

związku z art. 32 ust. 1 oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę, że art. 216 ust. 1 ustawy, w zakresie pominięcia ustawodawczego, był już przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach zakończonych wyrokiem z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216 i wyrokiem z 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175). W ocenie Prokuratora Generalnego, nie zachodzi jednak przesłanka umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku. Z analizy treści skargi wynika bowiem, że zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie jest inny niż w wyżej wymienionych sprawach – stwierdził Prokurator Generalny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 216 ust. 1 ustawy zasady poprawnej legislacji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonych z art. 2 Konstytucji, polegającego na braku precyzji użytego w zaskarżonym przepisie zwrotu „nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r.”, Prokurator Generalny zwrócił uwagę na art. 4 pkt 3b ustawy i zdefiniowane w tym przepisie pojęcie „nabycia nieruchomości”. Zgodnie z powołanym przepisem przez zbywanie albo nabywanie nieruchomości należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo jej oddanie w użytkowanie wieczyste. Zdaniem Prokuratora Generalnego, oznacza to, że przy redagowaniu art. 216 ust. 1 ustawy ustawodawca spośród czterech wskazanych przez skarżącego podstaw wyłączenia, określonych w ustawie z 12 marca 1958 r., mógł uwzględnić tylko podstawę zwykłą (art. 2-34) oraz tzw. podstawę swoistą (art. 47 ust. 1). Pozostałe podstawy prawne wyłączenia, tj. wyłączenie w szczególnym trybie, o którym mowa w art. 35-38 oraz wyłączenie w wyniku zajęcia nieruchomości w trybie art. 39-43 – nie mogły być objęte zakresem zaskarżonego przepisu, ponieważ nie miały one na celu przeniesienia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa – stwierdził Prokurator Generalny. Prokurator Generalny, przywołując treść § 145 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), stwierdził, że „skoro w art. 216 ust. 1 ustawy z 1997 r. ustawodawca wymienił art. 6 ustawy z 1958 r., [n]ie enumerując sytuacji, do których przepis ten może mieć zastosowanie, to tym samym oznacza, iż został dopuszczony zwrot nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa w drodze umowy wyłączeniowej niezależnie od rodzaju wyłączenia określonego w ustawie z 1958 r.”. Dlatego też, w ocenie Prokuratora Generalnego, należy uznać, że art. 216 ust. 1 ustawy dotyczy wszystkich przypadków wyłączenia, w tym także tego, gdy materialną podstawę wyłączenia stanowił art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., a formalną art. 6 tej ustawy. Ze względu na możliwość nadania zaskarżonemu przepisowi, przy pomocy dostępnych metod wykładni, treści pozwalającej na jego zastosowanie do stanu faktycznego w sprawie skarżącego zarzuty o nieprecyzyjnym charakterze art. 216 ust. 1 ustawy nie znajdują uzasadnienia. Dlatego też Prokurator Generalny uznał, że art. 216 ust. 1 ustawy nie narusza zasady poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym niezasadny jest również, zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzut skarżącego dotyczący pominięcia w zaskarżonym przepisie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. Dodanie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. do wyliczenia zawartego w art. 216 ustawy byłoby, w ocenie Prokuratora Generalnego, zbędne z punktu widzenia ochrony prawa właściciela do uzyskania zwrotu wyłączonej nieruchomości. Nadanie prawidłowego sensu normatywnego art. 216 ust. 1 ustawy, uwzględniającego treść art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, prowadzi do wniosku, że zaskarżony przepis nie wprowadza ograniczenia zasady zwrotu nieruchomości. Z zaskarżonego art.



216 ust. 1 ustawy daje się bowiem wyprowadzić normę prawną, która nie wyklucza restytucji prawa własności skarżącego do nieruchomości – wskazał Prokurator Generalny. Jednakże z uwagi na to, że w procesie stosowania prawa przez sądy art. 216 ust. 1 ustawy, w części odnoszącej się do art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., nadane zostało inne znaczenie, a mianowicie, że art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. stanowi samodzielną podstawę wywłaszczeniową, a tym samym ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. wyłącza możliwość zwrotu nieruchomości zbytych w trybie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., Prokurator Generalny uznał, że kontroli konstytucyjności powinien być poddany zaskarżony przepis w znaczeniu nadanym mu w orzecznictwie sądowym. W związku z powyższym stwierdził, że art. 216 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim stanowi, że przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy nie stosuje się do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się na koniec do zarzutu niekonstytucyjności art. 233 w związku z art. 242 ustawy, w zakresie wskazanym w *petitum* skargi, Prokurator Generalny stwierdził, że zarzut ten sformułowany został alternatywnie do zarzutu naruszenia art. 216 ust. 1 ustawy. Konsekwencją uznania przez Prokuratora Generalnego niezgodności z Konstytucją art. 216 ust. 1 ustawy jest zatem zbędność dokonywania oceny konstytucyjności zaskarżonej normy intertemporalnej. Dlatego Prokurator Generalny wniosł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym art. 233 w związku z art. 242 ustawy.

## II

Na rozprawie 19 maja 2011 r. Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny podtrzymali swoje wcześniejsze, przedstawione wyżej, stanowiska. Nieobecny był pełnomocnik skarżącego oraz sam skarżący.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot zaskarżenia. Dopuszczalność rozpoznania skargi.

1.1. Zarzuty niekonstytucyjności podniesione przez skarżącego odnoszą się, po pierwsze, do art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub ustawa). Przepis art. 216 ust. 1 ustawy stanowi: „Przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79), ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138, z 1961 r. Nr 7, poz. 47 i Nr 32, poz. 159 oraz z 1972 r. Nr 27, poz. 192), ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216, z 1972 r. Nr 49, poz. 312 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99), art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, z 1972 r. Nr 27, poz. 193 oraz z 1974 r. Nr 14, poz. 84), ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192, z 1973 r. Nr 48, poz. 282 i z 1985 r. Nr 22, poz. 99) oraz do

nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego”.

W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący wnosi o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 216 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III wskazanej ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie umowy w toku postępowania wywłaszczeniowego wszczętego – w związku ze wzniesieniem na gruncie przez byłe władze okupacyjne w okresie wojny 1939-1945 r. budowli, których wartość przekroczyła pozostałą wartość nieruchomości – na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: ustawa z 12 marca 1958 r.).

Art. 216 ust. 1 ustawy, wymieniając enumeratywnie przepisy określonych w nim ustaw, uchwalonych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, które były podstawą prawną przejęcia lub nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, stanowi, że w przypadkach tych podstaw prawnych wywłaszczenia nieruchomości stosuje się odpowiednio przepisy działu III rozdziału 6 ustawy, zawierającego przepisy (art. 136-142), regulujące „zwrot wywłaszczonych nieruchomości”.

Z ustaleń stanu faktycznego sprawy, która toczyła się przed organami administracji oraz sądami administracyjnymi i w związku z którą została wniesiona niniejsza skarga konstytucyjna, wynika, że skarżącemu odmówiono zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, gdyż została ona nabyta na rzecz Skarbu Państwa w drodze umowy, na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., a więc na podstawie przepisu, który nie jest wymieniony w art. 216 ust. 1 ustawy wśród przepisów stanowiących podstawę prawną przejęcia lub nabycia na rzecz Skarbu Państwa, uprawniającą do stosowania wspomnianych wyżej przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości. Zgodnie z art. 136 ust. 3 ustawy „poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu”. Przepis ten, zgodnie z art. 136 ust. 4 ustawy, stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy, co dotyczy formy wywłaszczenia nieruchomości, o której zwrot skarżący wnosił. Jednakże zwrot nieruchomości na podstawie art. 136 ust. 4 w związku z ust. 3 ustawy nie był możliwy w świetle interpretacji organów administracji i sądów administracyjnych, gdyż art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. nie jest wymieniony jako podstawa wywłaszczenia w art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z powyższej, wstępnej analizy wynika, że niniejsza skarga dotyczy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w zakresie, który nie został objęty treściami normatywnymi art. 216 ust. 1 ustawy. Należy nadmienić, że art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. nie został również wymieniony w przepisie art. 216 ust. 2 ustawy jako podstawa prawna wywłaszczenia, do której stosuje się przepisy ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości zamieszczone w rozdziale 6 działu III ustawy. Z powyższych ustaleń wynika, że skarżący wskazał jako przedmiot zaskarżenia zakres regulacji nieobjęty art. 216 ust. 1 ustawy.

1.2. Trybunał Konstytucyjny stanął przed koniecznością rozstrzygnięcia problemu dopuszczalności niniejszej skargi do rozpoznania merytorycznego. W świetle przepisów Konstytucji (art. 188 pkt 1-3, art. 193, art. 79) kognicja Trybunału Konstytucyjnego dotyczy badania zgodności aktów prawnych (przepisów prawnych) z aktami (przepisami) wyższego stopnia, bez względu na sposób inicjowania kontroli Trybunału, a więc także w przypadku, gdy kontrola dokonywana przez Trybunał inicjowana jest skargą

konstytucyjną, określoną w art. 79 Konstytucji. Przedmiotem kontroli Trybunału nie może więc być zaniechanie ustawodawcy, także wówczas, gdy skarżący wiąże to zaniechanie z zakresem określonego przepisu, wskazanego jako przedmiot kontroli, uzasadniając, że prawodawca winien objąć ten zakres normatywny regulacją prawną wskazanego do kontroli (zaskarżonego) przepisu.

Ta oczywista zasada, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, dotyczy także postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną, co Trybunał wielokrotnie przypominał (por. np. postanowienie TK z 8 czerwca 2000 r., sygn. Ts 182/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 172, s. 929; z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86; z 27 maja 2008 r., sygn. SK 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 74; z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29). Od powyższej zasady Trybunał dopuszcza jednak wyjątki dotyczące sytuacji, w których ustawodawca unormował jakąś sferę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, naruszając zarazem konstytucyjną zasadę równości. W takim przypadku Trybunał ma kompetencję nie tylko w zakresie tego, co akt ustawodawczy, wydany i obowiązujący, uregulował, ale także w zakresie tego, co pominął, chociaż, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, powinien był uregulować. Takie stanowisko, dotyczące tzw. pominięcia ustawodawcy, które może być przedmiotem zaskarżenia do Trybunału i przedmiotem jego kognicji, ukształtowało się jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52), a następnie było utrwalane w orzecznictwie Trybunału na gruncie Konstytucji (por. np. wyroki: z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; z 30 maja 2000 r., sygn. K 37/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; z 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; z 17 kwietnia 2007 r., sygn. SK 20/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 38; z 16 listopada 2010 r., sygn. K 2/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 102).

Ustawodawcy przysługuje więc swoboda wyboru stosunków społecznych podlegających regulacji w danej ustawie oraz swoboda w zakresie sposobu unormowania tych stosunków. Jednakże, jeśli ustawodawca podjął decyzje dotyczące zakresu i sposobu regulacji ustawowej, regulacja ta winna być dokonana z poszanowaniem wymogów konstytucyjnych. Trybunał w związku z niniejszą sprawą przypomina stwierdzenia, jakie zawarł w przywołanym wyżej wyroku z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01. Są one istotne również dlatego, że Trybunał wypowiedział je w związku z zaskarżeniem art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami między innymi w zakresie, w jakim artykuł ten pominął art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240, ze zm.; dalej: ustawa z 25 czerwca 1948 r.) jako podstawę prawną wyłączenia, do którego stosuje się przepisy rozdziału 6 działu III ustawy, a więc przepisy o zwrocie wyłączonych nieruchomości.

W przywołanym wyżej wyroku Trybunał stwierdził między innymi: „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 enumeryuje 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 w związku z niniejszą sprawą podtrzymuje powyższy pogląd zawarty w wyroku o sygn. SK 22/01. Trybunał podtrzymuje również przyjętą w powyższym wyroku metodologię, opartą na powyższym poglądzie, prowadzącą, podobnie jak w przypadku wspomnianego zaskarżenia w sprawie o sygn. SK 22/01, do stwierdzenia, iż przedmiotem zaskarżenia jest pominięcie ustawodawcy, a nie jego zaniechanie oraz że w związku z tym należy skargę dopuścić do merytorycznego rozpoznania we wspomnianym zakresie. W wyroku o sygn. SK 22/01 Trybunał wyjaśnił dopuszczalność rozpoznania pominięcia ustawodawcy w następujący sposób: „Trybunał Konstytucyjny nie wnika w to, czy konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy było rozszerzanie zastosowania zasady zwrotu niewykorzystanej nieruchomości na sytuacje inne niż wywłaszczenie w rozumieniu ustawy z 1997 r. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się na takie rozszerzenie 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”.

Wspomniane kryteria zgodności z Konstytucją wynikały, w przypadku skarg konstytucyjnych połączonych w sprawie o sygn. SK 22/01, z konieczności respektowania art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, a więc z konieczności respektowania zasady równości, określonej w art. 32 oraz z zasady równej ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Dlatego Trybunał w omawianej wyżej sprawie dopuścił rozpoznanie połączonych skarg konstytucyjnych w zakresie, w jakim kwestionują one zgodność art. 216 ustawy z art. 32 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.3. Podobieństwo spraw i problem dopuszczalności skargi w omawianej wyżej sprawie z niniejszą sprawą są na tyle głębokie, że Trybunał w niniejszej sprawie zastosował tę samą metodologię, którą wykorzystał w sprawie o sygn. SK 22/01. Chodzi bowiem o ten sam przepis – art. 216 ust. 1 ustawy (w sprawie o sygn. SK 22/01 cały art. 216) oraz podobny sposób zaskarżenia, wskazujący na pominięcie w art. 216 ust. 1 określonego przepisu ustawy, który był wskazany jako podstawa prawna przejęcia lub nabycia na rzecz Skarbu Państwa, co wyłącza możliwość zastosowania przepisów ustawy (rozdział 6, dział III) o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości.

Jak wspomniano, z przepisów art. 136 ust. 3 i 4 ustawy wynika, że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeśli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu lub zbędna ze względu na cel określony w umowie.

Zaskarżony art. 216 ust. 1 ustawy wymienia między innymi art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. jako jeden z przepisów, na podstawie których dokonywano wywłaszczenia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Do nieruchomości wywłaszczonej na tej podstawie stosuje się, zgodnie z art. 216 ust. 1 ustawy, przepisy rozdziału 6, działu III ustawy.

Przepisy art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. określają przesłanki dokonywania wywłaszczenia nieruchomości na rzecz państwa w formie umowy z właścicielem nieruchomości. W szczególności przepis art. 6 ust. 1 tej ustawy określa, że wywłaszczenie może dokonać się w formie umowy, w sytuacji dobrowolnego odstąpienia nieruchomości przez właściciela, oprócz sytuacji określonych przez ustawę, w których dochodzi do wywłaszczenia w drodze decyzji właściwych organów administracyjnych. Przepis ten

stanowi: „Ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany jest przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie porozumienia zawrzeć z nim w formie prawem przepisanej umowę nabycia nieruchomości za cenę nie wyższą od ustalonej według zasad odszkodowania przewidzianych w niniejszej ustawie lub umowę zamiany nieruchomości według zasad tej ustawy. Umowa taka może być zawarta również w razie porozumienia stron w toku postępowania wywłaszczeniowego. Ustalenie ceny kupna nieruchomości następuje w oparciu o opinię biegłych z listy wojewody. W przypadku zawierania umowy zamiany przez przedsiębiorstwo państwowe jest wymagana zgoda naczelnika powiatu, na terenie którego położona jest nieruchomość”. Natomiast art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., na podstawie którego wywłaszczono nieruchomość skarżącego, określający szczególne, samoistne przesłanki wywłaszczenia, niewskazany w art. 216 ust. 1 ustawy wśród przepisów, do których stosuje się przepisy rozdziału 6 działu III ustawy, określające zwrot wywłaszczonych nieruchomości stanowi: „W okresie do dnia 31 grudnia 1964 r. mogą być wywłaszczane grunty wraz z budowlami na tych gruntach, o ile budowle zostały wzniesione lub nadbudowane przez instytucje lub przedsiębiorstwa określone w art. 2 ust. 2 lub przez byłe władze okupacyjne, a wartość tych budowli lub nadbudowy przekracza pozostałą wartość nieruchomości. Do odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość nie wlicza się wartości wzniesionej budowli lub nadbudowy. Prawo Państwa do przejęcia na własność w trybie wywłaszczenia gruntu i budowli zachowane jest nawet wówczas, kiedy roszczenia o nakłady z tytułu wzniesienia budowli lub nadbudowy uległy przedawnieniu”.

W świetle powyższej analizy Trybunał ustalił, że brak w art. 216 ust. 1 ustawy wśród wymienionych przepisów, do których stosuje się przepisy rozdziału 6 działu III, art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., stanowiącego formalnie wskazaną podstawę prawną wywłaszczenia w sprawie skarżącego, stanowi pominięcie ustawodawcy. Bowiem z przepisów wspomnianego wyżej rozdziału 6, dotyczącego zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, a zwłaszcza z art. 136 ustawy wynika, że celem ustawy jest umożliwienie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu lub w umowie o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 4 w związku z ust. 3 oraz w związku z art. 113 ust. 3 ustawy).

Trybunał zwraca uwagę, że dopuszczenie do rozpoznania merytorycznego, co do zgodności ze wskazanymi przez skarżącego wzorcami kontroli konstytucyjnej, art. 216 ust. 1 ustawy, w zakresie ustalonego wyżej pominięcia ustawodawcy, nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności tego przepisu.

Ocena konstytucyjna art. 216 ust. 1 ustawy w zakresie ustalonego wyżej pominięcia ustawodawczego stanowi, w sytuacji dopuszczenia niniejszej skargi do rozpoznania merytorycznego, kolejną fazę postępowania przed Trybunałem. Trybunał nadmienia przy tej okazji, że ustalenie, czy w danej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest *sensu stricto* zaniechanie ustawodawcy, niepodlegające rozpoznaniu przez Trybunał, czy też zaskarżony brak „pozytywnej” regulacji prawnej wynikającej z przepisów prawnych traktowany jest jako pominięcie ustawodawcze, podlegające w świetle wymogów konstytucyjnych i orzecznictwa Trybunału rozpoznaniu merytorycznemu – wymaga zawsze szczegółowej analizy, wykraczającej poza ustalenie, czy skarga spełnia wymogi formalne. Analiza taka jest bowiem nieuchronnie wstępną fazą właściwego rozpoznania merytorycznego.

1.4. Przedmiotem niniejszej skargi jest również art. 233 w związku z art. 242 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje bezpośrednie działanie tej ustawy do toczącego się postępowania o zwrot nieruchomości – wszczętego w okresie obowiązywania ustawy z dnia

29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: ustawa z 29 kwietnia 1985 r.) na podstawie przewidzianej w art. 69 ust. 1 tej ustawy przesłanki zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. Zdaniem skarżącego, zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ narusza zasadę bezpieczeństwa prawnego, uniemożliwiając ochronę interesów stron w toczących się postępowaniach o zwrot nieruchomości z powodu braku właściwych przepisów intertemporalnych.

Zgodnie z art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami „sprawy wszczęte, lecz niezakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, prowadzi się na podstawie jej przepisów”. Natomiast art. 242 ustawy stanowi, że „ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1998 r.”.

Z akt sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, czego domagał się ojciec skarżącego, a następnie on sam jako spadkobierca, wynika, że ojciec skarżącego wystąpił 19 maja 1997 r. z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Wojewoda kaliski wydał 8 sierpnia 1998 r. decyzję odmawiającą zwrotu wspomnianej nieruchomości. Przed dniem wejścia w życie zaskarżonego art. 233 ustawy nie zapadła ostateczna decyzja w sprawie dotyczącej zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, dlatego, zgodnie z tym przepisem, postępowanie toczyło się dalej na podstawie przepisów nowej ustawy, a mianowicie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z akt sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, toczącej się przed sądami administracyjnymi, która legła u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej, wynika, że art. 233 ustawy stanowił również, obok art. 216 ust. 1 ustawy, przepis prawny, na podstawie którego orzekały te sądy. W szczególności Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 lutego 2007 r., stanowiącym ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 Konstytucji, podzielając pogląd, który wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6 grudnia 2005 r., wskazał również art. 233 ustawy jako podstawę prawną wyroku. Dlatego Trybunał uznał, że zaskarżony art. 233 ustawy spełnia formalne przesłanki określające dopuszczalność skargi konstytucyjnej i podlega rozpoznaniu merytorycznemu z punktu widzenia zgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej.

1.5. Wzorcami kontroli konstytucyjności art. 216 ust. 1 ustawy wskazanymi przez skarżącego są również, wywodzone z art. 2 Konstytucji, zasada prawidłowej legislacji oraz zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasada urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej, stanowiąca w świetle art. 2 Konstytucji konieczny wymóg funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Skarżący wskazał powyższe wzorce kontroli konstytucyjnej jako wzorce samoistne, oprócz wskazania generalnej zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji, jako związanej z wzorcami kontroli wynikającymi z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; oraz wskazania zasady przyzwoitej legislacji i zasady bezpieczeństwa prawnego, wynikających z art. 2 Konstytucji, jako zasad związanych z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 216 ust. 1 ustawy z wzorcami kontroli wynikającymi z art. 2 Konstytucji, wskazanymi przez skarżącego jako wzorce samoistne, ponieważ skarżący nie wskazał, jakie prawo konstytucyjne zostało naruszone wskutek naruszenia, jego zdaniem, wskazanych przez niego jako samoistnych wzorców kontroli zasad wynikających z art. 2 Konstytucji.

Trybunał przypomina, że skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem prawnym inicjowania kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 79

Konstytucji, określającym konstytucyjne wymogi skargi, prawo do jej wniesienia na zasadach określonych w ustawie ma „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), precyzując konstytucyjne wymogi dotyczące skargi konstytucyjnej, stanowi (ust. 1 pkt 2), że skarga konstytucyjna powinna również zawierać wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób, zdaniem skarżącego, zostały naruszone.

Tego wymogu skarżący, w odniesieniu do wskazanych przez niego, samoistnych wzorców kontroli, wynikających z art. 2 Konstytucji, nie dopełnił.

Trybunał, w związku z niniejszą sprawą przypomina również, że wskazanie samoistnych wzorców kontroli wynikających z art. 2 Konstytucji w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną stwarza istotne trudności w równoczesnym wskazaniu prawa lub wolności konstytucyjnej, które byłyby naruszone oraz wskazaniu sposobu ich naruszenia wskutek naruszenia zasad wynikających z art. 2 Konstytucji. Oznacza to w praktyce, że trudno jest wskazać i uzasadnić naruszenie prawa konstytucyjnego lub wolności konstytucyjnej związanych z samoistnym wskazaniem jako wzorców kontroli konstytucyjnej zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, aczkolwiek nie można takiej sytuacji zupełnie wykluczyć (por. np. postanowienie Trybunału z 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53; postanowienie Trybunału z 7 grudnia 2005 r., sygn. Ts 156/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 107).

Trybunał podkreśla, że wymóg wskazania konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej, które – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz uzasadnienie sposobu naruszenia takiego prawa lub wolności stanowią szczególne cechy skargi konstytucyjnej, która inicjuje tzw. kontrolę konkretną, związaną z konkretną sprawą, zakończoną ostatecznym rozstrzygnięciem w sferze stosowania prawa.

## 2. Ocena konstytucyjna zaskarżonych przepisów.

2.1. Rekonstrukcja zaskarżenia art. 216 ust. 1 ustawy, dokonana przez Trybunał, dowodzi, że argumenty skarżącego, uzasadniające niekonstytucyjność powyższego przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami, odnoszą się do naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wskazuje na to już wstępna analiza normatywna przedmiotu zaskarżenia, w kontekście treści normatywnych art. 216 ust. 1 oraz przepisów rozdziału 6 działu III ustawy, dokonana przez Trybunał w związku z problemem dopuszczalności niniejszej skargi do rozpoznania merytorycznego. Argumenty uzasadnienia podniesione przez skarżącego odnoszą się w szczególności do wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości i równego traktowania przez władze publiczne oraz określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasady równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. W związku z niniejszą skargą Trybunał przypomina, ustalone w orzecznictwie Trybunału, treści normatywne art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, a także wiążącą się z tym linię orzecniczą Trybunału.

Art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Istota wyrażonej w powyższym przepisie konstytucyjnym zasady została ustalona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Na gruncie Konstytucji Trybunał, nawiązując do ukształtowanego wcześniej rozumienia zasady równości, podkreślił, że istotą tej zasady jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie tej samej kategorii (klasy), przynależnej do tej samej kategorii ze względu na to, że posiadają tę samą cechę istotną (relewantną). „Wszystkie podmioty prawa

charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” – stwierdził np. Trybunał w wyroku z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 297, por. też wyroki: z 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41; z 18 stycznia 2000 r., sygn. K 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4).

Od tak pojmowanej zasady równości i równego traktowania przez władze publiczne Trybunał dopuszczał w swoim orzecznictwie wyjątki. Władze publiczne, a w szczególności normodawca (dla spraw rozpoznawanych przez Trybunał ma to szczególne znaczenie) muszą jednak, dopuszczając wyjątki od omawianej zasady, przestrzegać określonych reguł. Ewentualne wyjątki od zasady określonej w art. 32 ust. 1 winny bowiem odpowiadać następującym wymogom:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć ich realizacji;

- muszą być proporcjonalne, tzn. waga interesów, którym ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. wyrok z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156 oraz przywołane tamże inne wyroki Trybunału).

Równocześnie Trybunał, przypominając o konieczności przestrzegania powyższych reguł w sytuacji dopuszczania wyjątków od zasady równości i równego traktowania, określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zwracał uwagę, że ustawodawca dysponuje dużym zakresem swobody w regulacji prawnej stosunków społeczno-ekonomicznych oraz że w ramach wspomnianej swobody do ustawodawcy należy wybór kryteriów ewentualnego różnicowania. Kryteria dopuszczalnych różnicowań mają charakter ocenny, a biorąc pod uwagę generalną zasadę domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa, ocena konstytucyjna stwierdzonych różnicowań musi być dokonywana przy zachowaniu koniecznej powściągliwości (por. np. wyrok z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110).

Skarżący wskazał również jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 64 ust. 2 Konstytucji, który stanowi: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się na ścisłe powiązania treści normatywnych art. 32 ust. 1 z treściami normatywnymi art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05 (OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27), Trybunał, przypominając, że adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, wyjaśnił zarazem, że „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne”.

Trybunał wskazywał w swoich orzeczeniach, że istotą normatywnego sensu art. 64 ust. 2 Konstytucji jest wynikająca z tego przepisu zasada, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie powinna być, w obrębie każdego z praw majątkowych, różnicowana z uwagi na charakter podmiotu prawa. Zaznaczał jednak, że zasada „równej dla wszystkich” ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych może podlegać dalszemu wartościowaniu i w konsekwencji gradacji, gdyż art. 64 ust. 2 Konstytucji



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

Wskazując na ścisłe powiązania merytoryczne między art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym szczególną postać zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał podkreślał, że w odniesieniu do wyjątków od zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy się kierować metodologią i dyrektywami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do wyjątków od zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W powołanym wyżej wyroku z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, Trybunał stwierdził między innymi: „nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentacji w sprawie relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne”.

Odrębnym zagadnieniem, które w związku z niniejszą sprawą nie miało większego znaczenia, jest to, czy z zasady określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika samoistne konstytucyjne prawo podmiotowe, uzasadniające dopuszczalność skargi konstytucyjnej do merytorycznego rozpoznania w sytuacji, gdy w skardze takiej wskazano by art. 32 ust. 1 jako jedyny wzorzec kontroli konstytucyjnej. W postanowieniu z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) Trybunał stwierdził, że art. 32 wyraża zarówno zasadę ustrojową (zasadę równości), jak i będące pochodną tej zasady szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania. Zarazem Trybunał zaznaczył, że art. 32 Konstytucji „wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją «współstosowania» dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym. Uprawnienia podmiotowego do świadczeń, których podstawą byłaby wyłącznie ustawa, nie można uznać za konstytucyjne prawo jednostki. Jeżeli treść prawa (uprawnienia) wynika wyłącznie z ustawy, domaganie się ochrony tego prawa z powołaniem się na zasadę równości nie ma w pełni «konstytucyjnego» wymiaru”.

W omawianym postanowieniu, które zapadło w pełnym składzie, Trybunał umorzył postępowanie w sprawie, uzasadniając, że z art. 32 Konstytucji nie wynika samoistne, konstytucyjne prawo do równego traktowania, gdyż prawo to ma swoisty charakter prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”), które przysługuje w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie

w oderwaniu od nich, „samoistnie”. Jeżeli więc takie normy prawne lub działania „nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” – podkreślił Trybunał.

Omawiany problem, budzący spory w doktrynie i pewne wątpliwości w orzecznictwie Trybunału, w niniejszej sprawie nie ma znaczenia, gdyż skarżący wskazał również art. 64 ust. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli konstytucyjnej.

Nie budzi wątpliwości, że z wyrażonej w tym przepisie zasady równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia wynika również konstytucyjne prawo jednostki do wspomnianej równej ochrony.

2.2. Przepisy rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami regulują zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Ich wywłaszczenie jest regulowane przepisami rozdziału 4 działu III ustawy (art. 112-126 ustawy). Natomiast w rozdziale 5 działu III ustawy uregulowano problem odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości. Ustawa o gospodarce nieruchomościami weszła w życie 1 stycznia 1998 r. Określa ona w szczególności, zgodnie z jej art. 1 ust. 1 pkt 1, zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Reguluje jednak również między innymi zagadnienia podziału tych nieruchomości, ich scalania, pierwokupu, a także ich wywłaszczania oraz zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. W rozdziale 1 działu VII ustawy zamieszczono przepisy przejściowe. Wśród przepisów przejściowych zamieszczono również takie, które odnoszą się do skutków prawnych wynikających ze stosowania wydanych wcześniej aktów prawnych; niektóre przepisy przejściowe dotyczą skutków prawnych wynikających z aktów prawnych wydanych w pierwszych latach po II wojnie światowej, już nieobowiązujących. Celem przepisów przejściowych było również, oprócz zaprowadzenia ładu prawnego zgodnego ze standardami demokratycznymi, zrekompensowanie osobom, których wspomniane akty prawne pokrzywdziły, wyrządzonych szkód bądź strat materialnych.

Takim przepisem przejściowym jest również zaskarżony art. 216 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, przepisy rozdziału 6 działu III ustawy, regulujące zwrot wywłaszczonych nieruchomości stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie konkretnie wskazanych w art. 216 ust. 1 przepisów ustaw. Tą samą techniką legislacyjną, a mianowicie konkretnego wskazania przepisów ustawowych lub ustaw posługuje się ustawodawca również w przepisie art. 216 ust. 2 ustawy stanowiąc, że: „Przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie:

- 1) art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240 oraz z 1957 r. Nr 39, poz. 172);
- 2) art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31);
- 3) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.)”.

Wśród wskazanych w art. 216 ust. 1 ustawy podstaw prawnych nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa, do których stosuje się przepisy rozdziału 6 działu III ustawy, wymieniony jest również art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. Jak wynika z akt niniejszej sprawy, nieruchomość, o której zwrot ubiega się skarżący,

została sprzedana Skarbowi Państwa przez ojca skarżącego na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r.

Z aktu notarialnego umowy sprzedaży wspomnianej nieruchomości, sporządzonego 16 marca 1967 r., a więc w okresie obowiązywania ustawy z 12 marca 1958 r., wynika, że ojciec skarżącego zawarł porozumienie z Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Ostrowie Wielkopolskim (wówczas Skarb Państwa) w sprawie dobrowolnego odstąpienia wspomnianej nieruchomości na własność Skarbu Państwa, w związku z ubieganiem się przez Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej wymienionego wyżej Prezydium o wywłaszczenie wspomnianej nieruchomości. Wywłaszczenie tej nieruchomości dokonało się więc w formie umowy sprzedaży. W akcie notarialnym nie wspomina się o celu wywłaszczenia.

W art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wymieniono art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. jako podstawy wywłaszczenia, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powołując się na to, wojewoda kaliski, działając na podstawie „ustawy nowej” z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, odmówił zwrotu przejętej przez Skarb Państwa wspomnianej nieruchomości ojcu skarżącego, który wystąpił 19 maja 1997 r. o jej zwrot. Powołując się na art. 216 ustawy, wojewoda uzasadnił swoją decyzję tym, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidują zwrotów nieruchomości, których przejęcie lub nabycie na własność Skarbu Państwa nastąpiło „w oparciu o art. 47 ustawy z 12 marca 1958 r.”. Decyzję tę utrzymał Minister Infrastruktury, przywołując to samo uzasadnienie. Orzekające w sprawie skarżącego sądy administracyjne oddaliły jego skargę o zwrot wywłaszczonej nieruchomości: Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie w wyroku z 6 grudnia 2005 r., a następnie Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), oddalając skargę kasacyjną w wyroku z 13 lutego 2007 r.

WSA w Warszawie, podkreślając, że istota sporu w rozpatrywanej przez niego sprawie sprowadza się do kwestii, czy wspomniana nieruchomość, będąca przedmiotem notarialnej umowy sprzedaży z 16 marca 1967 r. może być zwrócona w trybie przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości zamieszczonych w rozdziale 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, wyjaśnił, że przyczyną oddalenia skargi o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, czego domagał się skarżący, jest to, że „ustawa (...) nie przewiduje zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa na podstawie umowy, w której powołany został art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (...). W myśl art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stosownie do art. 137, stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. (...) Artykuł 216 ust. 1 ustawy, spośród przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. wymienia tylko nieruchomości nabyte na podstawie art. 6 i tylko takie mogą być przedmiotem postępowania o zwrot”.

Równocześnie WSA w Warszawie zaznaczył, w związku z zarzutami skarżącego dotyczącymi nieprawidłowego zastosowania art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., że sądy administracyjne nie są uprawnione do interpretacji umów cywilnoprawnych oraz do dokonywania oceny „w jakich okolicznościach umowa sprzedaży nieruchomości została zawarta i czy art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości został w niej prawidłowo powołany”.

NSA, oddalając skargę kasacyjną skarżącego, podtrzymał uzasadnienie WSA w Warszawie, stwierdzając: „odnośnie zarzutu skargi kasacyjnej bezpodstawnej odmowy zastosowania art. 136-142 w zw. z art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdzić należy, że skoro art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie przewidywał możliwości zwrotu nieruchomości przejętej na rzecz

Skarbu Państwa w trybie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, to przepisy art. 136-142 nie mogły być w tej sprawie zastosowane”.

NSA potwierdził również stanowisko WSA w Warszawie odnośnie do art. 233 ustawy, wyjaśniając, że zgodnie z art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do sprawy wszczętej w czasie obowiązywania ustawy z 29 kwietnia 1985 r., która nie została zakończona decyzją ostateczną do 1 stycznia 1998 r., stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stanowisko sądów administracyjnych w sprawie skarżącego odzwierciedla linię orzeczniczą sądownictwa administracyjnego dotyczącą wykładni art. 216 ust. 1 (oraz całego art. 216) ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tą linią orzeczniczą, wywłaszczenie dokonane na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. nie uprawnia do odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami w przypadku złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, ponieważ art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. nie jest wymieniony w art. 216 ust. 1-2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Trybunał przypomina, że przyjęta przez sądy wykładnia przepisów prawnych, będąca odzwierciedleniem linii orzeczniczej sądów, stanowi immanentny element treści normatywnych tych przepisów. Trybunał nie posiada kognicji do ustalania powszechnej wykładni przepisów prawnych. Dlatego, ustalając treści normatywne przepisów prawnych, uwzględnia przyjmowaną przez sądy wykładnię tych przepisów, nadającą im określony sens znaczeniowy, a w konsekwencji rzutującą także na treści normatywne tych przepisów. Inną kwestią jest dokonywanie przez Trybunał, w sposób niesprzeczny z powyższą dyrektywą, niezbędnej interpretacji, mającej charakter operacyjny, przepisu prawnego poddanego kontroli Trybunału.

Z tych względów Trybunał nie może w niniejszej sprawie wydać orzeczenia interpretacyjnego, o co alternatywnie wnosi skarżący, postulując, aby w orzeczeniu takim art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w części dotyczącej zwrotu „nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości”, był rozumiany „w ten sposób, że dotyczy także nieruchomości nabytych na podstawie umowy zawartej w toku postępowania wywłaszczeniowego wszczętego w oparciu o art. 47 ust. 1 w zw. z art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości”. Tak rozumiany przepis art. 216 ust. 1 ustawy byłby, zdaniem skarżącego, zgodny z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Należy jednak w związku z niniejszą sprawą nadmienić, że w sprawie o sygn. SK 43/07 Trybunał wydał wyrok 9 grudnia 2008 r. (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175), w którym orzekł, że art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trybunał orzekł, że wykluczenie dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 138; dalej: dekret z 7 kwietnia 1948 r.) z odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie powyższego dekretu – jest zgodne z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził między innymi, iż „wykładnia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie wyklucza stosowania art. 136 tej ustawy do nieruchomości wywłaszczonych na podstawie dekretu o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny”. Trybunał uznał, że zachodzi podobieństwo sytuacji prawnych właścicieli nieruchomości objętych dekretem o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny oraz właścicieli

nieruchomości objętych pozostałymi aktami normatywnymi wymienionymi w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a „wspólną cechą istotną uzasadniającą równe traktowanie z punktu widzenia zwrotu nieruchomości jest odjęcie prawa własności nieruchomości na bliżej określony cel publiczny. W rezultacie wymienione wyżej podmioty mają wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie”. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że nie ma podstaw do stwierdzenia, iż ustawodawca naruszył zasadę równości. Nie ma również podstaw do stwierdzenia, że prawodawca naruszył zasadę równej ochrony własności, dziedziczenia i innych praw majątkowych, wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Wyrok w sprawie o sygn. SK 43/07 odzwierciedla swoistość dekretu z 7 kwietnia 1948 r. jako podstawy wywłaszczenia. Bez względu na wątpliwości Trybunału, które nie dotyczą wykładni zaskarżonego przepisu przez sądy, lecz stosowania przepisów ustawy z 12 marca 1958 r. w umowie sprzedaży wspomnianej nieruchomości przez ojca skarżącego z 16 marca 1967 r. – Trybunał jest związany wykładnią art. 216 ust. 1 ustawy (oraz całego art. 216) przyjętą w orzecznictwie sądów administracyjnych, a stosowanie przepisów prawnych (norm prawnych) nie podlega kognicji Trybunału. Trybunał przypomina przy tej okazji, że we wspomnianym wyroku o sygn. SK 22/01 Trybunał wyjaśniał znaczenie przyjętej przez sądy administracyjne wykładni art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami jako wykładni przepisu, w którym ustawodawca dokonał enumeratywnego wyliczenia przepisów, podkreślając zarazem, że konstrukcja przepisu prawnego, w którym następuje wyliczenie enumeratywne wyklucza wszelką rozszerzającą wykładnię tego przepisu. W przywołanym wyroku Trybunał stwierdził między innymi: „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, jw., 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)”.

Trybunał Konstytucyjny, w związku z niniejszą sprawą, podtrzymuje wyrażony wyżej pogląd zawarty w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 22/01.

2.3. Przechodząc do oceny konstytucyjnej zaskarżonego art. 216 ust. 1 ustawy, w zakresie pominięcia przez ten przepis art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., Trybunał Konstytucyjny przeszedł do ustalenia cechy relewantnej (istotnej) sytuacji prawnych wynikających z zastosowania przepisów wskazanych w art. 216 ust. 1 ustawy, a także przepisów wymienionych w niezaskarżonym formalnie ustępie 2 tego artykułu, dodanym po wyroku Trybunału w sprawie o sygn. SK 22/01.

Innymi słowy, Trybunał przeszedł do ustalenia, jakie są podobieństwa sytuacji prawnych wywłaszczeń dokonanych na podstawie przepisów wskazanych w art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, aby następnie stwierdzić, czy sytuacja prawna wywłaszczeń dokonanych na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. jest

podobna, z punktu widzenia cechy relewantnej, do wywłaszczeń dokonanych na podstawie przepisów wymienionych w art. 216 ust. 1 ustawy.

Podzielając przyjętą przez Trybunał w sprawie o sygn. SK 22/01 metodologię, Trybunał zbadał, czy funkcje, charakter i zakres regulacji przepisu art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. są podobne do funkcji, charakteru i zakresu regulacji wymienionych w art. 216 ust. 1 ustawy. Zagadnieniem tym zajmował się już Trybunał w sprawie o sygn. SK 22/01. Trybunał w związku z pominięciem w art. 216 ustawy art. 5 i art. 13 ustawy z 25 czerwca 1948 r. ustalił wówczas, że „poza art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., który trzeba traktować jako ściśle powiązany z ogólnym postępowaniem wywłaszczeniowym”, przepisy wymienione w art. 216 ustawy dotyczyły „sytuacji wyznaczania terenów przeznaczanych pod budownictwo, z reguły budownictwo indywidualne”. Trybunał stwierdził również, że podobieństwo ustaw wskazanych w art. 216 ustawy oraz ustawy z 25 czerwca 1948 r., której wymienione wyżej przepisy zostały pominięte, polega na tym, 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”.

Zarazem Trybunał stwierdził, że nie ma takiego podobieństwa między wspomnianymi wyżej ustawami a dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.). Funkcje dekretu miały bowiem charakter generalny, ustrojowy, zarazem uniwersalny, gdyż „zakresem swej regulacji obejmował niemal wszystkie większe nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, a także pełnił rolę narzędzia walki z przeciwnikami nowego ustroju”. W omawianym wyroku Trybunał podkreślił, że charakter, rola i funkcje dekretu z 1944 r. były diametralnie odmienne od charakteru, roli i funkcji ustaw wymienionych w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Trybunał wyjaśniał to w sposób następujący: „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 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”.

Pominięcie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. w art. 216 ust. 1 ustawy winno być, zdaniem Trybunału, analizowane w kontekście innych przepisów tej ustawy, a zwłaszcza jej art. 6, który został wymieniony w art. 216 ust. 1 ustawy. Nie ma więc

potrzeby ustalania celów i funkcji ustawy z 12 marca 1958 r. Chodzi bowiem o odpowiedź na pytanie, dlaczego ustawodawca wymienił w art. 216 ust. 1 art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., lecz pominął art. 47 ust. 1 tej ustawy, który był podstawą prawną wywłaszczenia, w sprawie skarżącego, formalnie w drodze dobrowolnej umowy, nieruchomości, o której zwrot wystąpił skarżący.

Art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. określa w zdaniu pierwszym szczególną, materialną podstawę wywłaszczenia, wskazując przesłanki tego wywłaszczenia oraz określając termin, w którym wywłaszczenia tego można dokonać. Zdanie drugie tego przepisu określa przesłankę wyceny odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. Natomiast jego zdanie trzecie dotyczy prawa państwa do wywłaszczenia w sytuacji przedawnienia roszczeń o nakłady z tytułu wzniesienia budowli lub nadbudowy. Trybunał przytacza ponownie brzmienie tego przepisu. Stanowi on: „W okresie do dnia 31 grudnia 1964 r. mogą być wywłaszczane grunty wraz z budowlami na tych gruntach, o ile budowle zostały wzniesione lub nadbudowane przez instytucje lub przedsiębiorstwa określone w art. 2 ust. 2 lub przez byłe władze okupacyjne, a wartość tych budowli lub nadbudowy przekracza pozostałą wartość nieruchomości. Do odszkodowania za wywłączoną nieruchomość nie wlicza się wartości wzniesionej budowli lub nadbudowy. Prawo Państwa do przejęcia na własność w trybie wywłaszczenia gruntu i budowli zachowane jest nawet wówczas, kiedy roszczenia o nakłady z tytułu wzniesienia budowli lub nadbudowy uległy przedawnieniu”.

Natomiast przepisy art. 6 ust. 1-5 ustawy z 12 marca 1958 r. określają przesłanki umowy zawieranej między ubiegającym się o wywłaszczenie a właścicielem, w przypadku dobrowolnego odstąpienia nieruchomości przez właściciela. Art. 6 ust. 1 tej ustawy nakłada na ubiegającego się o wywłaszczenie obowiązek wystąpienia do właściciela nieruchomości o dobrowolne jej odstąpienie lub zamianę nieruchomości według zasad tej ustawy. Określa też inne przesłanki zawierania takiej umowy. Przepisy art. 6 ust. 2-5 dotyczą pozostałych przesłanek zawierania wspomnianej umowy. Ust. 4 tego artykułu określa przesłanki zwalniające ubiegającego się o wywłaszczenie od wspomnianego obowiązku określonego w art. 6 ust. 1 tej ustawy; ust. 2 i 3 artykułu 6 dotyczą ceny nabywanej nieruchomości, natomiast ust. 5 art. 6 tej ustawy określa obowiązek spoczywający na ubiegającym się o wywłaszczenie zawiadomienia Ministra Spraw Zagranicznych o zamiarze zgłoszenia wniosku o wywłaszczenie, jeśli właściciel jest cudzoziemcem.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. „Wywłaszczenie może nastąpić jedynie na rzecz Państwa”. Ust. 2 tego artykułu stanowi: „O wywłaszczenie może ubiegać się zainteresowany organ administracji państwowej, instytucja państwowa lub przedsiębiorstwo państwowe”. Natomiast zgodnie z jego ust. 3: „Wywłaszczenie nie może nastąpić na cele produkcji rolniczej”.

Art. 3 ust. 1 tej ustawy stanowi, że „Wywłaszczenie jest dopuszczalne, jeżeli wywłaszczana nieruchomość jest ubiegającemu się o wywłaszczenie niezbędna na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych”. Przepisy ust. 2 i 3 tego artykułu określają inne sytuacje, w których może być wywłaszczona nieruchomość lub kompleks nieruchomości. Ust. 2 stanowi: „Na obszarze miasta może być również wywłaszczona nieruchomość lub kompleks nieruchomości niezbędny dla planowej realizacji na ich terenie budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego. O wywłaszczenie dla tych celów może ubiegać się tylko terenowy organ administracji państwowej danego miasta”. Ust. 3 stanowi: „Na obszarze miasta lub gminy może być również wywłaszczona nieruchomość lub kompleks nieruchomości z przeznaczeniem dla organizacji spółdzielczych i dla organizacji kółek rolniczych, o ile to jest uzasadnione interesem

społecznym lub państwowym. O wywłaszczenie dla tych organizacji może ubiegać się terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego lub powiatowego na wniosek właściwej statutowo wojewódzkiej lub centralnej organizacji spółdzielczej, a na potrzeby organizacji kółek rolniczych – na wniosek wojewódzkiego związku kółek rolniczych”. Zgodnie z ust. 4 tego artykułu, ust. 3 nie stosuje się do nieruchomości rolnych.

Ustawa z 12 marca 1958 r. posługuje się szerokim pojęciem wywłaszczenia, obejmującym nie tylko wywłaszczenie *sensu stricto*, w drodze decyzji administracyjnej. Wynika to już z art. 4 tej ustawy stanowiącego, że „Wywłaszczenie może polegać na całkowitym odjęciu lub na ograniczeniu prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości”. Rozdział 3 tej ustawy reguluje „postępowanie wywłaszczeniowe” *sensu stricto*, w którym, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy, „o wywłaszczeniu i odszkodowaniu orzeka organ do spraw wewnętrznych prezydium wojewódzkiej rady narodowej właściwej ze względu na położenie nieruchomości”. Inna forma wywłaszczenia *sensu largo* wynika z art. 6 ustawy, wymienionego w art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomości. Jak wspomniano, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. „ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany jest przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie porozumienia zawrzeć z nim w formie prawem przepisanej umowę nabycia nieruchomości za cenę nie wyższą od ustalonej według zasad odszkodowania przewidzianych w niniejszej ustawie lub umowę zamiany nieruchomości według zasad tej ustawy. Umowa taka może być zawarta również w razie porozumienia stron w toku postępowania wywłaszczeniowego (...)”.

Zawarcie umowy o dobrowolne odstąpienie nieruchomości jest również formą wywłaszczenia, w szerokim sensie, na gruncie ustawy z 12 marca 1958 r. Do zawarcia takiej umowy skłania ubiegającego się o wywłaszczenie ustawodawca, zobowiązując go do wystąpienia do właściciela w tej sprawie. Na gruncie ustawy z 12 marca 1958 r. występują więc dwie formy wywłaszczenia, co potwierdza również analiza systemowa innych przepisów tej ustawy, między innymi art. 34 ust. 1, zgodnie z którym: „nieruchomość wywłaszczona w trybie niniejszej ustawy podlega zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela, jeżeli organ do spraw wewnętrznych prezydium wojewódzkiej rady narodowej ustali, że nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie”.

Takie stanowisko zajmował również Sąd Najwyższy (SN). W wyroku z 20 lutego 1985 r. (sygn. akt III AZP 8/84, OSNC nr 10/1985, poz. 145) SN, stwierdzając, że nieruchomość zbyta przez właściciela i nabyta dla państwa na podstawie art. 6 jest również nieruchomością wywłaszczoną, obok formy wywłaszczenia w drodze decyzji organu administracji państwowej. W związku z tym, także nieruchomość nabyta dla państwa w drodze umowy, na podstawie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., podlega zwrotowi, zgodnie z art. 34 ust. 1 tej ustawy, jeśli spełnione są przesłanki, o których mowa w tym przepisie.

Stanowisko to potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z 11 kwietnia 1985 r. (sygn. akt III CZP 13/85, OSNC nr 12/1985, poz. 188). W uzasadnieniu uchwały SN wyjaśnił, że „ustawa o wywłaszczeniu nie ma charakteru nacjonalizacyjnego i jej rola ogranicza się do realizacji w indywidualnych wypadkach jednego z nadrzędnych celów, określonych w sposób wyczerpujący w art. 3 ustawy.

Wywłaszczenie nieruchomości może nastąpić w drodze umowy zbycia nieruchomości, zawartej w trybie i na zasadach określonych w art. 6 ustawy, bądź przez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej orzekającej wywłaszczenie.

Obie te formy przejścia własności nieruchomości wymienione są w ustawie o wywłaszczeniu jako realizujące cel wywłaszczenia i w sytuacji określonej w art. 34 ust. 1



ustawy zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela podlega zarówno nieruchomość wywłaszczona w trybie administracyjnym, jak i zbyta na podstawie art. 6 ustawy o wywłaszczeniu”.

Analiza relacji normatywnych między art. 6 ust. 1 a art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. wskazuje, że art. 47 ust. 1 przewidywał szczególną materialnoprawną podstawę wywłaszczenia, określając szczególne przesłanki dla wywłaszczenia w okresie do 31 grudnia 1964 r., a mianowicie dotyczył on wywłaszczenia gruntów wraz z budowlami na tych gruntach, jeśli budowle zostały wzniesione lub nadbudowane przez instytucje lub przedsiębiorstwa określone w art. 2 ust. 2, lub przez były władze okupacyjne, a wartość budowli lub nadbudowy przekracza pozostałą wartość nieruchomości. Art. 47 ust. 1 omawianej ustawy określał więc szczególną, a zarazem samoistną podstawę wywłaszczenia, określając materialnoprawne przesłanki; w zdaniu drugim i trzecim tego przepisu określał natomiast odszkodowanie za taką nieruchomość oraz zabezpieczenia roszczeń Skarbu Państwa. Na gruncie art. 69 ustawy z 29 kwietnia 1985 r., możliwy był zwrot wywłaszczonej, na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., nieruchomości, gdyż art. 69 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. określał w sposób generalny przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, stanowiąc w ust. 1: „nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu”. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 maja 1992 r. (sygn. akt IV SA 236/92), stwierdzając, że: „na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127) dopuszczalny jest zwrot nieruchomości wywłaszczonej na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94)”, oraz że „nie podlega jednak zwrotowi nieruchomość wywłaszczona na podstawie art. 47 ust. 1 powyższej ustawy z dnia 12 marca 1958 r., jeżeli na tej nieruchomości znajduje się obiekt budowlany określony w tym przepisie”.

W wyroku tym NSA wyjaśnił, że „generalna regulacja zawarta w art. 69 ust. 1 powyższej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. pozwala na stwierdzenie, że zwrot nieruchomości jest możliwy bez względu na to, na podstawie jakich przepisów nastąpiło wywłaszczenie i jakie były przesłanki orzeczenia o wywłaszczeniu. Choć więc przepis art. 47 ust. 1 cytowanej ustawy z dnia 12 marca 1958 r., stanowiący samoistną podstawę wywłaszczenia, nie miał na celu wywłaszczenia dla zrealizowania określonej inwestycji, lecz tylko dla zabezpieczenia roszczeń Skarbu Państwa o nakłady z tytułu wzniesienia budowli lub nadbudowy przez określone podmioty, jest możliwy zwrot nieruchomości wywłaszczonej na podstawie tego przepisu”.

Trybunał zwraca uwagę, że art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. określał szczególną i samoistną podstawę materialną wywłaszczenia na gruncie tej ustawy, które mogło dokonać się bądź w formie „imperatywnej”, tzn. decyzji organu państwowego, bądź w formie dobrowolnej umowy, na podstawie art. 6 tejże ustawy. W przypadku skarżącego, nieruchomość, o której zwrot wnosi, została wywłaszczona w formie dobrowolnej umowy, do czego upoważniał art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r.; z przytoczeniem jako podstawy prawnej wywłaszczenia art. 47 ust. 1 tejże ustawy.

Podstawę materialną wywłaszczenia nieruchomości skarżącego stanowił więc przepis art. 47 ust. 1 powyższej ustawy, natomiast podstawę formalną wywłaszczenia, określającą jej formę, stanowił art. 6 tej ustawy, wymieniony w art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie ulega wątpliwości, że wskazany w art. 216 ust. 1 ustawy, jako podstawa prawna wywłaszczenia, art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., dotyczy

również wywłaszczenia w formie dobrowolnej umowy, nieruchomości, o której zwrot wnosi skarżący.

Pominięcie w przepisie art. 216 ust. 1 ustawy art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. jest więc pominięciem swoistym. Przyjęta przez ustawodawcę w art. 216 ust. 1 ustawy technika enumeratywnego wyliczenia przepisów, do których stosuje się przepisy rozdziału 6 działu III ustawy, powoduje, że wykładnia sądów administracyjnych, oparta na zasadzie legalizmu, nie może „dodawać” art. 47 ust. 1 do przepisów wyliczonych enumeratywnie w art. 216 ust. 1 ustawy, gdyż sądy te weszłyby w kompetencje ustawodawcy. Przyjętej przez sądy administracyjne wykładni art. 216 ust. 1 ustawy nie może również, jak wspomniano, zmieniać Trybunał, skoro nie należy do jego kompetencji powszechna wykładnia przepisów prawnych. W kontekście przyjętej techniki legislacyjnej art. 216 ust. 1 ustawy, Trybunał, co należy podkreślić, nie umorzył postępowania w niniejszej sprawie, opierając się na argumentacji, że wywłaszczenie wspomnianej nieruchomości nastąpiło na podstawie wadliwego stosowania prawa, skoro podstawa prawna wywłaszczenia na gruncie ustawy z 12 marca 1958 r. była niepełna. Takie rozwiązanie Trybunał odrzucił, gdyż pozbawiłoby skarżącego równej, w stosunku do innych, ochrony prawnej, skoro nie byłaby ona możliwa ani przed sądami wymiaru sprawiedliwości, ani przed sądem prawa.

Powyższa analiza ujawnia swoistość pominięcia art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. w art. 216 ust. 1 ustawy. Pominięcie powyższego przepisu w art. 216 ust. 1 ustawy powoduje bowiem, że prawa ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości pozbawieni są ci, od których Skarb Państwa nabył, w formie dobrowolnej umowy, o której mowa w art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., nieruchomość, o której wywłaszczenie się ubiegał, jeśli w akcie notarialnym przenoszącym własność nieruchomości został wskazany art. 47 ust. 1, a nie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. Natomiast prawo ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości posiadają ci, od których Skarb Państwa nabył nieruchomość w formie dobrowolnej umowy, gdy w akcie notarialnym wskazano jako podstawę prawną art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. Pominięcie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. w zaskarżonym przepisie art. 216 ust. 1 ustawy ujawnia, w kontekście przyjętej przez sądy administracyjne wykładni zaskarżonego przepisu, nierówną ochroną prawną własności oraz nierówne traktowanie obydwu wskazanych wyżej grup osób przez ustawodawcę, w zależności od tego, czy jako podstawę prawną zawartej umowy między Skarbem Państwa i właścicielem nieruchomości wskazano w akcie notarialnym art. 6 czy art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r.

Trybunał nie znajduje żadnych wartości, zasad lub norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne potraktowanie wskazanych wyżej grup osób. Znajdują się one bowiem w bardzo podobnej sytuacji: zostały wywłaszczone w formie dobrowolnej umowy, o której mowa w art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. i w przypadku spełnienia przesłanek określonych w przepisach rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności art. 136-137 ustawy mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeśli stała się ona zbędna na cel określony w wywłaszczeniu.

Trybunał przypomina, że w wyroku z 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41), orzekł, iż art. 136 ust. 6 ustawy został uznany za niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 oraz z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; natomiast art. 137 ust. 2 ustawy 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, został uznany za 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 że nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Obecne brzmienie art. 136-137 ustawy jest konsekwencją powyższego wyroku.

Dlatego Trybunał uznał, że zaskarżony art. 216 ust. 1 jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji także z art. 64 ust. 1, w zakresie, w jakim pomija art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r.

3. Wyrok Trybunału oznacza, że konieczna będzie interwencja ustawodawcy w celu uwzględnienia w art. 216 ust. 1 ustawy art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., wśród przepisów, do których stosuje się przepisy rozdziału 6 działu III ustawy, aby usunąć orzeczoną niekonstytucyjność.

Trybunał nadmienia, że po interwencji ustawodawcy, o której wspomniano wyżej, zwrot wywłaszczonej nieruchomości, o którą ubiega się skarżący, nastąpi na podstawie przesłanek określonych w rozdziale 6 działu III ustawy.

Trybunał nie przeprowadził szczegółowej analizy normatywnej przepisów rozdziału 6 działu III ustawy dotyczącej przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości ze względu na omówioną wyżej swoistość pominięcia zaskarżonego w niniejszej skardze, a w związku z tym także ze względu na swoistość cechy relewantnej dla oceny naruszenia art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji przez zaskarżoną regulację.

3.1. Trybunał umorzył postępowanie w zakresie zbadania art. 233 w związku z art. 242 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje bezpośrednie stosowanie tej ustawy do toczącego się postępowania o zwrot nieruchomości, wszczętego w okresie obowiązywania ustawy z 29 kwietnia 1985 r., ze względu na zbędność wydania wyroku. Zarzuty skarżącego wobec art. 233 w związku z art. 242 ustawy są sformułowane w sposób alternatywny. A mianowicie, skoro Trybunał orzekł, że art. 216 ust. 1 ustawy w zakresie określonym w sentencji jest niekonstytucyjny, to nie byłoby zasadne badać konstytucyjności intertemporalnego art. 233 ustawy, na podstawie którego do postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości miały zastosowanie przepisy „nowej” ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w szczególności zaskarżony art. 216 ust. 1 tej ustawy. Taka sytuacja oznacza, że badanie zgodności art. 233 w związku z art. 242 ustawy ze wskazanymi wzorcami kontroli jest zbędne.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.