

WYROK
z dnia 14 lipca 2015 r.
Sygn. akt SK 26/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 14 lipca 2015 r., skargi konstytucyjnej Władysława Guzika o zbadanie zgodności:

art. 136 ust. 3 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 w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności, nie jest możliwy zwrot samego udziału w tej nieruchomości na rzecz byłego właściciela tego udziału, zaś zwrot może dotyczyć całości lub fizycznie wydzielonej części nieruchomości, a z wnioskiem muszą wystąpić wszyscy byli współwłaściciele lub ich następcy prawni, z art. 2, art. 21 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782) w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 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, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 lipca 2015 r. w Dz. U. poz. 1039.

UZASADNIENIE

I

1. Art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 782; dalej: u.g.n.) brzmi następująco: „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. Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140”.

2. Władysław Guzik (dalej: skarżący) w skardze konstytucyjnej z 30 lipca 2012 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności, nie jest możliwy zwrot samego udziału w tej nieruchomości na rzecz byłego właściciela tego udziału, zaś zwrot może dotyczyć całości lub fizycznie wydzielonej części nieruchomości, a z wnioskiem muszą wystąpić wszyscy byli współwłaściciele lub ich następcy prawni, jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Braki formalne skargi konstytucyjnej zostały uzupełnione w piśmie z 24 września 2012 r.

2.1. Skarżący jest spadkobiercą jednej z trzech współwłaścielek działki, wywłaszczonej w 1967 r. na rzecz Skarbu Państwa w związku z planami utworzenia na jej terenie składowiska odpadów z wydobycia kamienia wapiennego. Jego poprzedniczka prawna dysponowała w tej nieruchomości udziałem 105/128 części.

15 lipca 2002 r. skarżący wystąpił o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. W 2007 r. uzyskał sądowe upoważnienie do wystąpienia z takim wnioskiem także w imieniu drugiej byłej współwłaścicielki nieruchomości. Nie ubiegał się natomiast o upoważnienie do działania w imieniu trzeciej byłej współwłaścicielki, ponieważ – jak oświadczył w toku postępowania – urodziła się ona w 1884 r., a więc w chwili składania wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości z pewnością już nie żyła, a jej jedyną spadkobierczynią (według wiedzy skarżącego) była jej córka (druga wspomniana była współwłaścicielka nieruchomości).

Starosta Krakowski w decyzji z 14 maja 2009 r. nr GN.I.TJ.72211-177/06 odmówił zwrotu części wywłaszczonej działki z powodu nieuzupełnienia przez skarżącego wniosku o oświadczenie trzeciej byłej współwłaścicielki nieruchomości. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy przez Wojewodę Małopolskiego (decyzja nr SN.VI.EC.7724-1-132-09 z 9 grudnia 2009 r.).

Skarga skarżącego na powyższą decyzję została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 22 października 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 266/10. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 398/11 oddalił skargę kasacyjną od powyższego orzeczenia.

Podstawą powyższych orzeczeń był art. 136 ust. 3 u.g.n. Zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne przyjęły na tle tego przepisu, że brak wniosku wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców powoduje konieczność odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

2.2. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej ma charakter ogólny. Skarżący stwierdził m.in., że – „mając na uwadze prymat prawa własności, jak również wyjątkowość instytucji wywłaszczenia” – nie może zaakceptować ograniczenia możliwości zwrotu udziału w nieruchomości, wynikającego z art. 136 ust. 3 u.g.n. W jego opinii, brak jest powodów zróżnicowania poziomu ochrony własności w zależności od tego, czy podmiotem ubiegającym się o zwrot jest jej były wyłączny właściciel, czy też jej były współwłaściciel. Skarżący uznał również, że „zwrot wywłaszczonego udziału nie napotyka żadnych problemów prawnorzeczowych. W wyniku takiego działania były właściciel ponownie mógłby wpisać się do ksiąg wieczystych nieruchomości, a następnie wystąpić o zniesienie tejże współwłasności”.

2.3. W piśmie uzupełniającym braki formalne skargi konstytucyjnej zarzuty skarżącego zostały doprecyzowane i skonfrontowane ze wskazanymi przez niego wzorcami kontroli.

W jego opinii, art. 136 ust. 3 u.g.n. narusza art. 2 („zasady demokratycznego państwa prawnego”) oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, ponieważ uniemożliwia samodzielne dochodzenie zwrotu wywłaszczonego udziału w nieruchomości osobie, która była współwłaścicielem nieruchomości.

Sprzeczność zaskarżonego przepisu z art. 21 ust. 2 Konstytucji polega zaś na tym, że „przedmiotem wywłaszczenia w przypadku współwłasności jest prawo własności udziału w nieruchomości, z kolei przedmiotem zwrotu może być jedynie cała nieruchomość bądź wydzielona fizycznie jej część”.

Zdaniem skarżącego, art. 136 ust. 3 u.g.n. narusza także art. 64 Konstytucji, ponieważ powoduje „nierówne traktowanie wobec prawa właściciela udziału [w] nieruchomości w porównaniu z właścicielem nieruchomości, przy czym ograniczenie to narusza samą istotę prawa własności”.

2.4. W zażaleniu z 3 grudnia 2013 r. na postanowienie o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej skarżący wskazał ponadto, że „jedyne więzi łączące podmioty będące współwłaścicielami nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu ustają z chwilą, gdy wywłaszczenie dochodzi do skutku – przestają oni być współwłaścicielami, gdyż określenia tego możemy używać jedynie do podmiotów, którym przysługuje jakakolwiek własność, a która jednocześnie nie stanowi 100% tego prawa. W sytuacji, gdy podmiot domaga się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, można mówić jedynie o roszczeniu, zaś roszczenie to nie musi mieć charakteru jednolitego i może być z powodzeniem realizowane przez uprawniony do tego podmiot jednakże w zakresie jego udziału”.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik) w piśmie z 17 września 2014 r. zgłosił udział w postępowaniu. Następnie w piśmie z 3 listopada 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia zwrot wywłaszczonej nieruchomości od łącznej zgody wszystkich współwłaścicieli, uniemożliwiając zwrot samego udziału we wspólnym prawie, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3, a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Rzecznika, roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości ma charakter obligacyjny i osobisty, a w kategoriach konstytucyjnych należy je zakwalifikować nie jako roszczenie chroniące własność (uprawnionemu własność już nie przysługuje), lecz jako inne uprawnienie o charakterze majątkowym w rozumieniu art. 64

ust. 1 i 2 Konstytucji, uzyskujące szerszą gwarancję konstytucyjną na podstawie art. 21 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

RPO ocenił konstytucyjność zaskarżonego rozwiązania na dwóch płaszczyznach:

- ochrony konstytucyjnego prawa majątkowego (zarzuty na tle art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji),
- nierównego traktowania osób uprawnionych (zarzuty na tle art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Zdaniem Rzecznika, kwestionowane ograniczenie realizacji prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia i nie służy ochronie jakichkolwiek wartości konstytucyjnych. Wartościami takimi nie mogą być w szczególności bezpieczeństwo i porządek publiczny, ponieważ dopuszczenie zwrotu udziału w nieruchomości nie powodowałoby skutków zakazanych przez prawo. Brak jest też cywilistycznych argumentów przemawiających przeciwko wprowadzeniu możliwości zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości, skoro istotą współwłasności jest swoboda rozporządzania udziałami, a powstająca na skutek zwrotu udziału współwłasność pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym nie jest zabroniona, występuje w obrocie i jest normowana przez prawo. Kwestionowana regulacja nie przyczynia się także do ochrony praw innych osób, ponieważ ewentualne przeniesienie udziału na jednego z byłych współwłaścicieli w żaden sposób nie oddziałuje na sferę prawną pozostałych współwłaścicieli. Ma ona charakter dodatkowego, pozaustawowego warunku, który często jest niewykonalny i prowadzi do iluzoryczności praw osób uprawnionych, uzależniając od siebie byłych, „przypadkowych” współwłaścicieli nieruchomości. Jej skutkiem jest także pozostawienie w zasobie publicznym nieruchomości zbędnych z punktu widzenia celu, w związku z którym zostały wywłaszczone. W rezultacie zaskarżone rozwiązanie jest nieproporcjonalne, ponieważ nadmiernie ogranicza realizację konstytucyjnie umocowanego prawa do zwrotu wywłaszczonego mienia.

Badana regulacja nie spełnia także testu racjonalnego zróżnicowania. W opinii Rzecznika, jednakowo potraktowane powinny być wszystkie podmioty, które zostały pozbawione prawa własności na cel publiczny, a cel ten nie został zrealizowany w określonym czasie (cecha relewantna). Celem postępowania o zwrot nieruchomości jest restytucja – współwłaściciel odzyskuje takie samo prawo (zbywalny udział, prawnie niezależny od pozostałych) i w takim samym kształcie, jaki istniał przed wywłaszczeniem. Wobec tego roszczenie o zwrot nie powinno być zróżnicowane w zależności od tego, czy uprawniony żąda zwrotu części udziałów w nieruchomości, czy całej nieruchomości (100% udziałów). Na etapie zgłoszenia roszczenia o nabycie prawa (zwrot udziału w wywłaszczonej nieruchomości) jest bowiem irrelevantne, w jaki sposób w przyszłości będzie kształtował się zarząd zwróconą nieruchomością (czy będą miały do niego zastosowanie zasady współwłasności) oraz ile udziałów przysługiwało w przeszłości uprawnionemu i z kim je wówczas dzielił. Wprowadzone przez zaskarżony przepis kryterium zróżnicowania nie jest ani merytorycznie uzasadnione, ani sprawiedliwe, nie pozostaje też w żadnym racjonalnym związku z konstytucyjnie chronionymi celami czy wartościami. Skoro zaś nie jest możliwe wykazanie, że spełnia ono przesłankę racjonalności, to nie ma też możliwości analizowania go z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

Konkludując, Rzecznik stwierdził, że „podstawowym celem przyjętego rozwiązania było po prostu pozbawienie roszczeń określonej, arbitralnie dobranej grupy uprawnionych, a zarazem zwolnienie podmiotów publicznych z obowiązków nałożonych bezpośrednio w samej Konstytucji”.

4. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego w piśmie z 5 stycznia 2015 r. przedstawiła – na prośbę Trybunału Konstytucyjnego – opinię na temat skutków ewentualnego uwzględnienia skargi konstytucyjnej dla systemu prawa cywilnego, przygotowaną przez prof. dr hab. J. Gołaczyńskiego.

Zdaniem autora opinii, uprawnienie do żądania zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cel uzasadniający wywłaszczenie nie ma charakteru cywilnoprawnego, lecz stanowi publicznoprawne prawo podmiotowe. Powoduje to m.in. wątpliwości, czy możliwe jest upoważnienie jednego z byłych współwłaścicieli nieruchomości (lub jego spadkobiercy) do żądania zwrotu całej nieruchomości na podstawie art. 199 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.).

Według prof. dr hab. J. Gołaczyńskiego, uznanie dopuszczalności zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości na wniosek jednego z jej byłych współwłaścicieli może budzić kontrowersje z punktu widzenia byłych właścicieli pozostałych udziałów w wywłaszczonej nieruchomości. Osoby te nie byłyby uprawnione do udziału w postępowaniu o zniesienie współwłasności między podmiotami publicznymi (Skarbem Państwa lub gminą) i osobą, która odzyskała swój udział w wywłaszczonej nieruchomości, ich interes nie byłby także należycie chroniony w wypadku dokonania umownego działu współwłasności. W razie zniesienia współwłasności osoby, które nie brały udziału we wcześniejszym postępowaniu restytucyjnym, nie będą dysponowały już żadnymi roszczeniami (roszczenie o zwrot nieruchomości może odnosić się do nieruchomości wywłaszczonej, a nie do uzyskanej w drodze zniesienia współwłasności).

Reasumując, autor opinii stwierdził, że „koncepcja zaprezentowana w skardze nie jest przekonująca i prowadziłyby do pokrzywdzenia interesu innych współwłaścicieli nieruchomości”, a jej realizacja wymagałaby zmian kilku ustaw. Wyraził również pogląd, że nie da się też uniknąć konieczności poszukiwania wszystkich byłych współwłaścicieli (ich spadkobierców), zanim ewentualnie sąd mógłby wyrazić zgodę na zwrot nieruchomości na rzecz jednego z nich.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 16 stycznia 2015 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych, uniemożliwia zwrot udziału w tej nieruchomości na rzecz byłego współwłaściciela albo jego spadkobiercy bez zgody wszystkich byłych współwłaścicieli lub ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 (błędnie oznaczonym – jak wyjaśnił przedstawiciel Marszałka Sejmu podczas rozprawy – jako art. 63 ust. 3), a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Analizując dopuszczalny zakres rozpoznania sprawy, Marszałek Sejmu stwierdził, że przedmiotem skargi konstytucyjnej jest jednolita, utrwalona interpretacja art. 136 ust. 3 u.g.n. Uznał także, że dopuszczalne jest uzupełnienie wzorców kontroli na wniosek Rzecznika o art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.2. Odnosząc się zaś do *meritum* sprawy, Marszałek Sejmu podzielił większość argumentów przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W opinii Marszałka Sejmu, ustawodawca w niniejszej sprawie przekroczył granice przysługującej mu swobody normowania zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, wyznaczone przez normatywne cechy współwłasności w częściach ułamkowych oraz zasadę proporcjonalności.

Marszałek Sejmu podniósł, że przedmiotem zarówno wywłaszczenia, jak i żądania zwrotu jest tytuł prawny do rzeczy (nieruchomości), a nie rzecz jako taka (w tym sensie brzmienie art. 136 ust. 3 u.g.n. to „skrót myślowy”).

Za koniecznością łącznego złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przez wszystkich jej byłych współwłaścicieli (lub ich następców prawnych) nie przemawiają względy dogmatyczno-prawne (zasada swobody obrotu udziałami i prawna niezależność udziałów względem siebie). Zaskarżone rozwiązanie nie jest uzasadnione także w świetle art. 199 k.c. (wywłaszczona rzecz nie jest już przedmiotem prawa własności byłych współwłaścicieli, więc przepis ten nie ma zastosowania). Nie przekonuje do niego także możliwość ewentualnego powstania współwłasności między podmiotem publicznym (Skarbem Państwa albo jednostką samorządu terytorialnego) i jednym z byłych współwłaścicieli nieruchomości – tego typu współwłasność publiczno-prywatna jest bowiem dopuszczalna.

Jeżeli zaś chodzi o argumenty prawnokonstytucyjne, to Marszałek Sejmu zauważył, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, zbędnej na cel wywłaszczenia, obejmuje nie tylko restytucję prawa własności, ale również zwrot prawa użytkowania wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych. Tym bardziej zasada ta powinna mieć zastosowanie do ułamkowego udziału we własności, który może być odrębnym przedmiotem obrotu prawnego i bez wątpienia ma wartość majątkową.

W rezultacie za zasadny należy uznać zarzut sprzeczności art. 136 ust. 2 u.g.n. w kwestionowanym zakresie z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu nierównego traktowania osób uprawnionych, Marszałek Sejmu stwierdził, że wspólną cechą relewantną, uzasadniającą równe traktowanie byłych właścicieli nieruchomości, powinna być okoliczność, że wywłaszczona nieruchomość nie została wykorzystana na cel publiczny w ustawowo określonym czasie (por. art. 137 u.g.n.). Zarówno byli właściciele nieruchomości, jak i ich współwłaściciele w częściach ułamkowych (oraz ich następcy prawni) należą do tej samej kategorii podmiotów. Ich odmienne traktowanie nie jest merytorycznie uzasadnione ani racjonalne.

6. Minister Infrastruktury i Rozwoju (dalej: Minister) w pismach z 6 lutego 2015 r. przedstawił stanowisko w sprawie oraz – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – opinię na temat skutków finansowych ewentualnego uwzględnienia skargi konstytucyjnej (treść tych pism jest w dużej części tożsama).

6.1. W opinii Ministra, art. 136 ust. 3 u.g.n. nie jest niezgodny z art. 2, art. 21 i art. 64 Konstytucji.

Minister podkreślił, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości stanowi restytucję stanu sprzed wywłaszczenia nieruchomości. W wypadku nieruchomości stanowiącej współwłasność, przywrócenie dawnego, pierwotnego stanu rzeczy może nastąpić jedynie wtedy, gdy wszyscy byli współwłaściciele odzyskają nieruchomość. Przyznanie nieruchomości jednemu z nich jest co najwyżej „częściową” restytucją, nie stanowi natomiast zwrotu nieruchomości („odwrócenia” wywłaszczenia).

Dodatkowo Minister zauważył, że – w razie zwrotu udziału tylko jednemu z byłych współwłaścicieli – podmiot publiczny w dalszym ciągu byłby właścicielem pozostałych udziałów. Byłoby to sprzeczne z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ponieważ nieruchomość byłaby w dalszym ciągu wykorzystywana na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Odnosnie do charakteru roszczenia o zwrot nieruchomości, Minister (powołując się na poglądy doktryny) stwierdził, że jest to szczególnego rodzaju rzeczowe prawo

podmiotowe, które – pomimo cywilnoprawnego charakteru – jest realizowane w drodze postępowania administracyjnego.

Zdaniem Ministra, *ratio legis* zakazu zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości na rzecz tych byłych współwłaścicieli (lub ich spadkobierców), którzy złożyli odpowiedni wniosek, stanowi istota zwrotu nieruchomości. Łączna legitymacja procesowa w postępowaniu zwrotowym ma swoje źródło w pojęciu współwłasności, a w szczególności w obowiązku zgody wszystkich współwłaścicieli na czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu (por. art. 199 k.c.).

Ponadto Minister zwrócił uwagę na negatywne prawne i ekonomiczne skutki wprowadzenia możliwości zwrotu udziałów w wywłaszczonej nieruchomości niektórym osobom uprawnionym. Obejmują one m.in.: problemy z zadośćuczynieniem roszczeniom pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości (ich spadkobierców), ograniczenie możliwości korzystania przez podmiot publiczny z nieruchomości, w której zwrócono część udziałów, oraz nieekwiwalentność zwracanego odszkodowania w wypadku nieruchomości wywłaszczonych przed 5 grudnia 1990 r.

6.2. Jeżeli chodzi o praktykę stosowania zaskarżonego przepisu, to Minister poinformował, że dysponuje w tym zakresie jedynie fragmentarycznymi danymi, które nie obejmują całego okresu obowiązywania art. 136 ust. 3 u.g.n. Na ich podstawie stwierdził, że ok. 3% spraw rozpatrywanych przez prezydentów miast wojewódzkich (183 wnioski) i 3,4% odwołań od decyzji organów pierwszej instancji rozpatrywanych przez wojewodów (106 odwołań) dotyczyło sytuacji, gdy wniosek o zwrot nieruchomości został złożony przez część osób uprawnionych. Wnioski o zwrot udziału w nieruchomości stanowiły ok. 2,8% spraw (170 wniosków) rozpatrywanych przez prezydentów miast wojewódzkich i były przedmiotem zaledwie ok. 0,9% (29 odwołań) do wojewodów. W jego opinii, niewielka liczba tego typu spraw wynika zapewne z niebudzącej wątpliwości wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n.

6.3. Zdaniem Ministra, określenie szacunkowych kosztów ewentualnego negatywnego wyroku TK jest niezwykle trudne. Nie jest znana liczba (w tym powierzchnia i wartość) nieruchomości uznanych za zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nie jest także możliwe oszacowanie liczby osób, które w przyszłości złożą wniosek o zwrot udziału w nieruchomościach. Można natomiast domniemywać, że będą podejmowane próby wznowienia postępowania w tych sprawach, które zakończyły się decyzjami odmownymi z uwagi na brak wniosku wszystkich uprawnionych współwłaścicieli, a ich uwzględnienie może powodować negatywne skutki dla Skarbu Państwa i samorządów terytorialnych. Na potwierdzenie tej tezy Minister przywołał dane uzyskane z Urzędu Miasta Rzeszowa, zgodnie z którymi w latach 2010-2012 wartość zwaloryzowanych odszkodowań uzyskanych w związku ze zwrotem wywłaszczonych nieruchomości wynosiła ok. 15% wartości zwracanych nieruchomości (nie wskazał jednak, jaka była wartość zwróconych równocześnie nieruchomości zamiennych).

W rezultacie Minister uznał, że zakwestionowanie konstytucyjności art. 136 ust. 3 u.g.n. „będzie oznaczało uszczuplenie publicznych zasobów nieruchomości, a to przełoży się na zwiększenie wydatków publicznych, co może stanowić realne zagrożenie dla stabilności finansowej budżetu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego”.

7. Prokurator Generalny w piśmie z 19 marca 2015 r. przedstawił stanowisko w sprawie i wniósł o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. rozumiany w ten sposób, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości może wyłącznie dotyczyć jej całości lub części (a nie udziałów w tej nieruchomości) i jest uzależniony od zgody wszystkich poprzednich

współwłaścicieli (lub ich następców prawnych), jest niezgodny z art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu 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.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego jest w zasadniczych elementach zbieżne z argumentacją Rzecznika Praw Obywatelskich i Sejmu.

Po dokonaniu szczegółowej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, Prokurator Generalny stwierdził, że wypracowały one jednolitą interpretację art. 136 ust. 3 u.g.n., która została zakwestionowana w skardze konstytucyjnej.

Prokurator Generalny podkreślił, że skoro konstytucyjne pojęcie własności obejmuje nie tylko prawo własności, lecz także pozostałe prawa majątkowe, to należy uznać, że prawo do zwrotu ułamkowego udziału we współwłasności mieści się w pojęciu konstytucyjnie gwarantowanego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, zbędnej na cel wywłaszczenia. Zaskarżony przepis osłabia to prawo, ponieważ uzależnia przywrócenie poprzedniego stanu prawnego także od innych okoliczności niż ta, że nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Dodatkową przesłanką negatywną jest możliwość zaistnienia współwłasności z jednostką samorządu terytorialnego, a pozytywną – wymóg złożenia wniosku o zwrot nieruchomości przez wszystkich uprawnionych. Powyższe ograniczenia prowadzą – jego zdaniem – do naruszenia istoty prawa własności.

W opinii Prokuratora Generalnego, odzyskanie udziału przez byłego właściciela (lub jego następcę prawnego) nie będzie wpływało negatywnie na sytuację prawną pozostałych uprawnionych do żądania zwrotu nieruchomości. Ewentualne postępowanie administracyjne inicjujące możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powinno objąć wszystkich uprawnionych. Jeżeli nie są znane ich adresy, należy zastosować doręczenie zastępcze na podstawie art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.). Kwestionowane rozwiązanie nie ma także uzasadnienia w przepisach prawa cywilnego dotyczących współwłasności.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżone regulacje są również sprzeczne z zasadą równego traktowania prawa własności (por. art. 64 ust. 2 Konstytucji). Wspólną cechą wszystkich osób uprawnionych jest prawo do osobistego roszczenia o zwrot udziału w nieruchomości, które powinno przysługiwać każdemu uprawnionemu samodzielnie, niezależnie od pozostałych uprawnionych. Tymczasem na skutek zaskarżonego przepisu pozycja prawna byłego samodzielnego właściciela jest silniejsza od pozycji byłych współwłaścicieli, którzy muszą mieć zgodę pozostałych uprawnionych, aby skutecznie ubiegać się o zwrot udziału w nieruchomości. Możliwość wystąpienia z roszczeniem zwrotowym nie powinna być uzależniona od tego, czy danej osobie przysługuje prawo własności w 100%, czy też procentowo mniejszy udział we własności. Wielkość przyszłego udziału w rzeczy nie powinna wpływać na możliwość jego odzyskania. Kryterium różnicowania nie jest uzasadnione merytorycznie, a w konsekwencji należy uznać je za niesprawiedliwe. Zaskarżona regulacja jest więc niezgodna z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony przepis nie wskazuje, jakie względy aksjologiczne miałyby decydować o stopniu różnicowania intensywności ochrony byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości. Nie pozwala to na określenie zasadności tego ograniczenia, co powoduje, że nie spełnia ono warunku proporcjonalności.

Art. 136 ust. 3 u.g.n. w kwestionowanym zakresie pozbawia osobę uprawnioną możliwości odzyskania własności, czym narusza istotę tego prawa.

Jeżeli zaś chodzi o art. 2 Konstytucji, to – w opinii Prokuratora Generalnego – skarżący nie uzasadnił, jakie konkretne prawa lub wolności wywodzone przez niego z tego przepisu zostały naruszone przez zaskarżoną regulację. Postępowanie w tym zakresie trzeba więc umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Obecni na rozprawie pełnomocnik skarżącego oraz przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

Pełnomocnik skarżącego ponadto (w odpowiedzi na pytanie sędziego-sprawozdawcy) doprecyzował, iż jego zastrzeżenia dotyczą jedynie art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n.

Przedstawiciel Sejmu dokonał korekty mylnego oznaczenia art. 64 ust. 3 Konstytucji (w pisemnym stanowisku trzykrotnie błędnie powołanego jako art. 63 ust. 3 Konstytucji). Ponadto oświadczył, że wyłączenie w art. 136 ust. 3 u.g.n. możliwości zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości w razie braku współdziałania wszystkich osób uprawnionych nie było intencją ustawodawcy. W odpowiedzi na pytanie sędziego-sprawozdawcy o skutki ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, opowiedział się za doprecyzowaniem obowiązujących przepisów w taki sposób, aby jednoznacznie wynikała z nich możliwość zwrotu udziału w nieruchomości na indywidualny wniosek osoby uprawnionej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego – w ślad za skarżącym – ograniczył stanowisko do oceny konstytucyjności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. Ponadto zwrócił uwagę na potrzebę wprowadzenia procedur umożliwiających udział w postępowaniu zwrotowym wszystkim uprawnionych. Pewną wskazówką co do kształtu możliwych rozwiązań może być – jego zdaniem – art. 136 ust. 2 i 5 u.g.n., który przewiduje obowiązek zawiadomienia o zamiarze zmiany przeznaczenia nieruchomości i wygaśnięcie roszczeń restytucyjnych po upływie określonego czasu od momentu otrzymania tego zawiadomienia. Odpowiadając na pytanie sędziego-sprawozdawcy odnośnie do skutków ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że poprawa sytuacji wnioskodawców nastąpi już na mocy samego wyroku (w tym zakresie nie jest więc konieczna interwencja ustawodawcy). Niezbędne jest natomiast uregulowanie sytuacji pozostałych osób uprawnionych (niebiorących udziału w danym postępowaniu).

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich obszernie ustosunkował się do argumentów przeciwko zmianie obowiązującego stanu prawnego, przedstawionych w stanowisku Ministra Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego. Wskazał m.in., że kwestia nieekwiwalentności zwracanego odszkodowania jest charakterystyczna dla wszystkich procedur restytucyjnych i wynika z zaniżania odszkodowań za nieruchomości wywłaszczane w okresie PRL, nie dotyczy zaś tylko zwrotu udziału w nieruchomości. Podniósł także, że w wypadku, gdy część osób uprawnionych nie jest zainteresowana odzyskaniem utraconego udziału w nieruchomości, nie ma powodu do dalszego zabezpieczenia ich interesów w postępowaniu zwrotowym wbrew ich woli. Podkreślił również, że ze względu na lakoniczność ustawowych ram zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, różne aspekty tej procedury (np. skutek zbycia przez podmiot publiczny nieruchomości podlegającej zwrotowi na rzecz osoby trzeciej, kolizja między roszczeniami restytucyjnymi a roszczeniami uwłaszczeniowymi) są w praktyce regulowane w orzecznictwie i z tego powodu budzą kontrowersje. W odpowiedzi na pytanie sędziego-

sprawozdawcy wyjaśnił, że powołanie art. 32 ust. 1 Konstytucji (obok art. 64 ust. 2 Konstytucji) ma uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i służyło podkreśleniu zasadności zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację zasady równości. Rozważając ewentualne skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wyraził pogląd, że w wypadku uznania niekonstytucyjności art. 136 ust. 3 u.g.n. zmiana obowiązujących przepisów nie byłaby bezwzględnie konieczna, a tylko wskazana.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

1. Dopuszczalny zakres orzekania merytorycznego.

1.1. Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia przez nią wymogów formalnych, wynikających m.in. z art. 79 Konstytucji oraz art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

1.2. Jako przedmiot kontroli skarżący wskazał art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 782; dalej: u.g.n.), kwestionując go w sposób zakresowy. Jego zastrzeżenia nie dotyczą treści wyrażonych w tym przepisie *expressis verbis*, lecz wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. w odniesieniu do zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości na wniosek jednego z jej byłych współwłaścicieli lub jego następców prawnych. Podważa on mianowicie:

- brak możliwości zwrotu udziału w nieruchomości na rzecz byłego współwłaściciela nieruchomości lub jego następców prawnych oraz
- konieczność złożenia wniosku o zwrot nieruchomości przez wszystkich jej byłych współwłaścicieli lub ich następców prawnych.

Tak określony przedmiot zaskarżenia wymaga następującego komentarza:

Po pierwsze, nie ma przeszkód, aby przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego była treść przepisu, ustalona w toku jego stałej, powszechnej i powtarzanej wykładni sądowej (wszystkie te warunki muszą być spełnione kumulatywnie – por. np. postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115). W niniejszej sprawie nie ma wątpliwości, że art. 136 ust. 3 u.g.n. jest rozumiany przez sądy administracyjne (a w ślad za nimi – także doktrynę) w sposób kwestionowany przez skarżącego (por. szczegółowe omówienie orzecznictwa niżej). Zgodnie przyznają to wszyscy uczestnicy postępowania, okoliczność tę można więc uznać za niesporną.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że skarżący wymiennie posługuje się pojęciami „następca prawny” oraz „spadkobierca”. Znalazło to także wyraz w *petitum* skargi, stanowiąc – jak się wydaje – odwołanie do brzmienia art. 136 ust. 3 u.g.n. obowiązującego do 14 lutego 2000 r., które nie miało jednak zastosowania w postępowaniu wobec skarżącego (złożył on wniosek o zwrot nieruchomości 15 lipca 2002 r.). Tymczasem wspomniane kategorie nie są tożsame (każdy spadkobierca jest następcą prawnym, lecz nie odwrotnie), a zaskarżony przepis posługuje się obecnie tylko drugą z nich. Zważywszy, że autor skargi konstytucyjnej jest (co jednoznacznie wynika z akt sprawy) spadkobiercą byłej współwłaścicielki nieruchomości, należy – w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* – przyjąć, że jego intencją było zbadanie konstytucyjności zaskarżonego przepisu jedynie w odniesieniu do spadkobierców byłych współwłaścicieli nieruchomości.

Po trzecie, porównanie zarzutów zawartych w skardze konstytucyjnej z treścią art. 136 ust. 3 u.g.n. prowadzi do wniosku, że skarżący podważa tylko treści wynikające odpowiednio ze zdania pierwszego i drugiego tego przepisu (*notabene* na rozprawie pełnomocnik skarżącego uznał, że wystarczające byłoby orzeczenie o art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n.). To w tych jednostkach redakcyjnych uregulowane są bowiem kwestionowane przez niego, wymienione wyżej aspekty zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Zakresem skargi konstytucyjnej nie jest natomiast objęty (nie ma zresztą do tego podstaw w stanie faktycznym, na tle którego została ona złożona do Trybunału Konstytucyjnego) art. 136 ust. 3 zdanie trzecie tej ustawy, formułujący wymóg zwrotu odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. Mając na uwadze brak uzasadnienia zarzutów odnoszących się do tej regulacji, należy więc umorzyć postępowanie w tym zakresie podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po czwarte, jest także ewidentne, że podnoszone przez skarżącego zastrzeżenia proceduralne (dotyczące łącznej legitymacji wnioskowej byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców) nie mają charakteru samodzielnego i są wtórne wobec podstawowych zastrzeżeń materialnoprawnych (co do zakresu podmiotowego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości). Z punktu widzenia zarzutów skarżącego brzmienie art. 136 ust. 3 zdanie drugie u.g.n. jest względnie neutralne („Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty (...)”) i może być wypełnione treścią stosownie do rozstrzygnięcia jego wątpliwości materialnoprawnych, odnoszących się do art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. Gdyby Trybunał Konstytucyjny zakwestionował zakaz zwrotu udziału we współwłasności nieruchomości, właścicielom udziałów należałoby przyznać odpowiednie instrumenty dochodzenia ich praw. Utrzymanie obecnej interpretacji zaskarżonego przepisu oznaczałoby powodowałoby natomiast bezpodstawność stanowienia nowych regulacji proceduralnych. Wobec tego należy uznać, że odrębna ocena zastrzeżeń skarżącego co do kwestii proceduralnych jest zbędna i z tej przyczyny umorzyć postępowanie w zakresie zbadania konstytucyjności art. 136 ust. 3 zdanie drugie u.g.n. (w części kwestionowanej w skardze konstytucyjnej) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (koresponduje to także z ograniczeniem przedmiotu zaskarżenia przez pełnomocnika skarżącego podczas rozprawy).

Po piąte, trzeba także zwrócić uwagę, że aktualna sprawa została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego na tle jednego z możliwych stanów faktycznych, w których art. 136 ust. 3 u.g.n. ma zastosowanie. Sprawa skarżącego dotyczyła bowiem zwrotu nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych już w momencie wywłaszczenia, podlegała wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa w całości i w dalszym ciągu w całości stanowi własność publiczną (pierwotnie Skarbu Państwa, obecnie – Gminy Kraków).

1.3. Jako wzorce kontroli skarżący wskazał: art. 2 („zasady sprawiedliwości społecznej”), art. 21 oraz art. 64 Konstytucji.

Oceniając dopuszczalność oceny zaskarżonej regulacji w kontekście tych przepisów, Trybunał stwierdza, co następuje:

Po pierwsze, sformułowanie zarzutu i jego uzasadnienie są odrębnymi warunkami formalnymi merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej (por. art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK), nie można więc ich utożsamiać (por. także np. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że analizowana skarga konstytucyjna jest bardzo lakoniczna, a żaden z postawionych zarzutów nie został wyczerpująco uzasadniony. Skarżący w skardze konstytucyjnej skoncentrował się głównie na przedstawieniu

okoliczności faktycznych sprawy, a w piśmie uzupełniającym jej braki formalne poświęcił uzasadnieniu zarzutów łącznie pół strony (przy czym zawarta w nim argumentacja nie zawsze jest adekwatna do danego wzorca kontroli i częściowo się powtarza). Wymienione mankamenty skargi spowodowały zresztą pierwotnie uznanie jej za oczywiście bezzasadną (por. uzasadnienie postanowienia z 20 listopada 2013 r., sygn. Ts 188/12).

Przy założeniu, że wywody skarżącego dotyczące art. 21 Konstytucji w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* powinny być rozszerzone na art. 64 Konstytucji, można co najwyżej uznać, że skarga konstytucyjna jest uzasadniona jedynie co do art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Skarżący uważa bowiem, że naruszone zostało jego prawo majątkowe do odzyskania udziału w wywłaszczonej nieruchomości (stąd konieczność powołania art. 21 ust. 2 Konstytucji jako wzorca związkowego), a dodatkowo nastąpiło to z naruszeniem zasady równości.

Jeżeli zaś chodzi o art. 64 ust. 3 Konstytucji, to skarżący twierdzi wprawdzie, że zaskarżony przepis narusza istotę własności, lecz tezy tej w żaden sposób nie rozwija, choć – stawiając ten najcięższy z możliwych zarzutów – powinien był to uczynić (na marginesie można wskazać, że zarzut naruszenia istoty własności postawiono także w kontekście art. 64 ust. 1 Konstytucji; por. niżej).

W skardze konstytucyjnej brak jest także jakichkolwiek samodzielnych argumentów (a tym bardziej dowodów) na rzecz niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji – uzasadnienie w tym zakresie jest takie samo, jak w kontekście art. 21 ust. 1 Konstytucji, a dodatkowo skarżący nie przytacza żadnych zasad szczegółowych, składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Ze skargi nie wynika także, jakie znaczenie ma powołanie zasady ochrony własności z art. 21 ust. 1 Konstytucji obok przepisów formułujących odpowiednie prawo podmiotowe (art. 64 Konstytucji).

Postępowanie w zakresie zbadania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji podlega więc umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Po drugie, niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wzorcami kontroli w sprawach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi mogą być jedynie przepisy, które formułują podmiotowe prawa lub wolności.

W obecnej sprawie warunek ten spełnia jedynie art. 64 Konstytucji oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji, z którego – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – wynika m.in. prawo do słusznego odszkodowania (por. np. powołany już wyrok o sygn. P 10/10) oraz prawo do skutecznego ubiegania się o zwrot nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny (por. np. wyrok z 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93). Natomiast art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji jako przepisy o charakterze ustrojowym co do zasady nie mogą być samodzielną podstawą kontroli konstytucyjności w skargach konstytucyjnych. Normy ustrojowe czy przepisy adresowane do ustawodawcy mogą pełnić tylko rolę pomocniczą, gdy ich przywołanie zostanie w sposób należyty przez skarżącego uzasadnione (por. reprezentatywny przegląd orzecznictwa w wyroku z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68). Warunek ten w rozpatrywanej sprawie nie został spełniony.

Stanowi to dodatkowy argument przemawiający za koniecznością umorzenia postępowania w powyższym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Po trzecie, należy także odnotować, że skarżący nie wskazał jako wzorca kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaniechanie skarżącego w tym zakresie dostrzegł także Rzecznik Praw Obywatelskich, który w przedstawionym w sprawie stanowisku wniósł o uwzględnienie art. 31 ust. 3 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat roli Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu wszczętym w trybie skargi konstytucyjnej, uznając, że dopuszczalne jest doprecyzowanie przez Rzecznika wzorców kontroli wskazanych przez skarżącego, o ile nie prowadzi to do rozszerzenia granic zaskarżenia, a zmierza jedynie do dopełnienia wzorców kontroli wskazanych przez skarżącego i nadania „właściwej formy” jego zarzutom (por. zwłaszcza wyroki z 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 105; 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117; 16 lipca 2007 r., sygn. SK 61/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 77; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118 i 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15).

Dotychczas zastrzeżeń Trybunału Konstytucyjnego pod tym względem nie budziło powołanie przez RPO art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyroki z: 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100 oraz powołane wyroki o sygn. SK 34/06 i SK 44/09, a także postanowienie z 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59). Wynika to przede wszystkim z funkcji tego przepisu, który stanowi naturalne (oczywiste) dopełnienie przepisów dotyczących praw i wolności, formułując konstytucyjne kryteria oceny dopuszczalności ich ograniczeń. Jego powołanie w skardze konstytucyjnej – służącej właśnie ochronie konstytucyjnych praw i wolności skarżącego – jest więc w zasadzie zawsze potrzebne i mieści się w zarzutach stawianych w skargach konstytucyjnych (por. powołane wyżej wyroki).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższa linia orzecznicza zachowuje pełną aktualność w tej sprawie. Należy więc uwzględnić wniosek Rzecznika i dopuścić orzekanie merytoryczne o zgodności kwestionowanego rozwiązania także z art. 31 ust. 1 Konstytucji jako przepisem związkowym.

Po czwarte, trzeba także rozważyć zasadność uwzględnienia innego dodatkowego wzorca kontroli, wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a mianowicie art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, w warunkach aktualnej sprawy nie jest to konieczne. Wyrażona w tym przepisie ogólna zasada równości w odniesieniu do ochrony praw majątkowych znalazła swój bardziej szczegółowy wyraz w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W tego typu sytuacjach orzeczenie merytoryczne powinno dotyczyć tylko wzorca bardziej szczegółowego, ściślej wiążącego się ze stawianymi zarzutami (por. zastosowanie tej zasady w odniesieniu do relacji między art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji np. w wyroku z 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107).

1.4. W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem dalszych analiz powinna być jedynie zgodność art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Zwrot wywłaszczonych nieruchomości, stanowiących współwłasność w częściach ułamkowych – uwagi ogólne.

2.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przed przystąpieniem do kontroli zakwestionowanej regulacji konieczne jest przedstawienie jej kontekstu na tle odpowiednich uregulowań prawa cywilnego oraz administracyjnego.

2.2. W świetle prawa cywilnego współwłasność jest „szczególną postacią prawa własności polegającą na tym, że jedna rzecz stanowi równocześnie przedmiot własności kilku osób, których prawa są, co do istoty, jednakowe” (postanowienie Sądu Najwyższego – dalej: SN – z 17 października 2003 r., sygn. akt IV CK 115/02, Lex nr 602272). Jej cechami charakterystycznymi są:

- jedność przedmiotu (ta sama rzecz),
- wielość podmiotów uprawnionych (co najmniej dwóch współwłaścicieli) oraz
- niepodzielność wspólnego prawa, oznaczająca, że (co do zasady) każdy ze współwłaścicieli ma prawo do całej rzeczy, a nie jej fizycznie wydzielonej części (por. art. 195-221 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.).

Wyróżnia się dwa rodzaje współwłasności (por. art. 196 k.c.):

- współwłasność w częściach ułamkowych, polegającą na tym, że każdy współwłaściciel dysponuje określonym matematycznie udziałem we własności rzeczy;
- współwłasność łączną (zwaną niekiedy – co bywa kwestionowane w doktrynie – bezudziałową), powstającą w rezultacie innego, podstawowego stosunku prawnego, wobec którego współwłasność łączna pełni funkcje służebne (np. ustawowa i umowna małżeńska wspólność majątkowa – por. art. 31 i art. 47 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o. czy spółka cywilna – por. art. 860 k.c.).

Ze względu na przedmiot niniejszej sprawy, dalsze rozważania zostaną ograniczone do ogólnej charakterystyki współwłasności w częściach ułamkowych.

Tego typu współwłasność może powstać m.in. na skutek czynności prawnych (np. kupna czy darowizny), połączenia lub pomieszczenia rzeczy ruchomych (art. 193 § 1 k.c.), zasiedzenia, spadkobrania czy orzeczenia sądu przyznającego jedną rzecz na współwłasność.

Typowymi prawami właściciela udziałów są m.in.:

- prawo do samodzielnego rozporządzania swoim udziałem bez zgody pozostałych współwłaścicieli (por. art. 198 k.c.), które oznacza – jak to stwierdzał Sąd Najwyższy – że „współwłaściciel ma względem swego udziału pozycję wyłącznego właściciela” (por. wyrok SN z 20 września 2000 r., sygn. akt I CKN 729/99, Lex nr 51640); prawo to nie ma charakteru absolutnego, lecz wyjątki od zasady swobody obrotu udziałami są stosunkowo rzadkie (por. np. art. 166 § 1 k.c., art. 1036 k.c. i art. 46 k.r.o. w związku z art. 1036 k.c.); dla porównania do rozporządzania całą rzeczą wspólną potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli albo orzeczenie wydane w trybie art. 199 k.c.;
- prawo do współposiadania rzeczy wspólnej oraz korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli (por. art. 206 k.c.); zasady podziału rzeczy do korzystania mogą być uregulowane umową lub orzeczeniem sądowym *quoad usum* wydanym na podstawie art. 199 zdanie drugie i art. 201 zdanie drugie k.c. (por. uchwała SN z 29 listopada 2007 r., sygn. akt III CZP 94/07, Lex nr 319929);
- prawo do pobierania pożytków i innych przychodów ze wspólnej rzeczy (por. art. 207 k.c.);
- prawo do wykonywania wszelkich czynności i dochodzenia wszelkich roszczeń, które zmierzają do zachowania wspólnego prawa (por. art. 209 k.c.);
- prawo do żądania zniesienia współwłasności (por. art. 210-220 k.c.) – z tego powodu współwłasność w częściach ułamkowych często jest określana mianem tymczasowej;
- prawo do żądania rozstrzygnięcia przez sąd niektórych kwestii spornych dotyczących współwłasności (por. art. 199 zdanie drugie, art. 201 zdanie drugie, art. 202 i art. 203 k.c.).

Najważniejszymi obowiązkami charakterystycznymi dla współwłasności w częściach ułamkowych są natomiast:

- obowiązek współdziałania w zarządzie rzeczą wspólną (por. art. 200 k.c.); przy czym decyzje w tym zakresie są podejmowane albo przez większość współwłaścicieli – w wypadku czynności zwykłego zarządu (por. art. 201 k.c.), albo przez wszystkich współwłaścicieli – w wypadku czynności przekraczających zwykły zarząd (por. art. 199 k.c.);
- obowiązek ponoszenia wydatków i ciężarów związanych z rzeczą wspólną (por. art. 207 k.c.).

2.3. Nieruchomość stanowiąca współwłasność w częściach ułamkowych może być – *lege non distinguente* – przedmiotem wywłaszczenia, a w razie jej niewykorzystania na cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie – także przedmiotem zwrotu poprzednim właścicielom.

Charakter roszczenia o zwrot nieruchomości wywoływał spory w doktrynie. Z jednej strony, wskazywano, że jest to specyficzne roszczenie cywilnoprawne, które może być zrealizowane jedynie w postępowaniu administracyjnym (por. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 861). Z drugiej zaś, uznawano, że jest to roszczenie publicznoprawne, bo wynikające z Konstytucji i skonkretyzowane w odpowiednich przepisach prawa administracyjnego (po utracie własności przez osoby wywłaszczone prawo cywilne nie ma bowiem już zastosowania – por. np. opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego).

2.3.1. W aktualnym stanie prawnym zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości są uregulowane w art. 136-142 u.g.n. W świetle tych przepisów, skuteczne dochodzenie tego roszczenia wymaga:

- złożenia odpowiedniego wniosku do starosty (por. art. 136 ust. 3 u.g.n.); jeżeli były właściciel nieruchomości otrzymał zawiadomienie o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, wniosek ten należy złożyć w terminie 3 miesięcy od otrzymania zawiadomienia pod rygorem wygaśnięcia tego roszczenia (por. art. 136 ust. 5 u.g.n.), w pozostałych wypadkach realizacja roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest możliwa w każdym czasie;
- posiadania przez wnioskodawcę statusu byłego właściciela nieruchomości lub jego spadkobiercy (por. art. 136 ust. 3 u.g.n.);
- zbędności nieruchomości na pierwotnie określony w decyzji o wywłaszczeniu cel (por. art. 136 ust. 3 u.g.n.); nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany (por. art. 137 u.g.n.);
- braku przeszkód prawnych, dotyczących aktualnego stanu prawnego nieruchomości (por. art. 229 i art. 138 u.g.n.);
- zwrotu nieruchomości zastępczej, a także zwaloryzowanego odszkodowania otrzymanego w zamian za wywłaszczoną nieruchomość (por. art. 140 oraz art. 217 ust. 2 u.g.n.).

2.3.2. Powyższe zasady mają zastosowanie bez względu na to, czy osobą uprawnioną do złożenia wniosku jest jedynie były właściciel wywłaszczonej nieruchomości (jego spadkobierca), czy też osób tych jest kilka (por. teza o jednolitym modelu postępowania zwrotowego w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego – dalej: NSA – z 4 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1322/07). W tym ostatnim wypadku – w świetle

ugruntowanego dorobku judykatury i doktryny – bezwzględnie konieczne jest jednak złożenie wniosku przez wszystkich uprawnionych (por. np. wyroki NSA z: 9 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 316/11; 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1090/11; 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11 i 11 września 2013 r., sygn. akt I OSK 778/12 oraz E. Mzyk, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2011, s. 611-612; T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 377-388; M. Wolanin, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1051; E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, s. 857-859). Wiąż między nimi jest kwalifikowana w orzecznictwie sądów administracyjnych jako „legitymacja (procesowa) łączna” (np. wyroki NSA z: 24 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1385/08 i 9 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 316/11) lub „współuczestnictwo materialne” (np. wyroki NSA z: 15 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 398/11 i I OSK 883/11 oraz 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2376/12), a przysługujące im prawo – jako „roszczenie niepodzielne” (np. seria wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – dalej: WSA – w Krakowie z: 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA Kr 1507/10; 29 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 220/12 i 31 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1438/13; a także wyrok WSA w Poznaniu z 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1056/12; jeżeli nie zaznaczono inaczej, wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych cytowane w tym wyroku są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W razie złożenia wniosku przez część byłych współwłaścicieli, organ ma obowiązek wezwać wnioskodawców do jego uzupełnienia. Może ono polegać albo na podpisaniu wniosku przez wszystkich byłych współwłaścicieli (bądź ich spadkobierców), albo na upoważnieniu jednego ze współwłaścicieli do występowania w imieniu pozostałych (por. np. wyroki NSA z: 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1090/11 i 12 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1949/11).

Organy administracji nie mają natomiast ani obowiązku, ani prawnych możliwości wzywania wszystkich uprawnionych do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości (poza wspomnianym zawiadomieniem w wypadku zamiaru zmiany jego przeznaczenia – por. art. 136 ust. 4 u.g.n., zob. jednak poglądy częściowo odmienne: wyrok NSA z 5 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 148/11). W szczególności organy nie wszczynają postępowań spadkowych (por. np. wyrok WSA w Warszawie z 12 lutego 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1444/06 czy wyroki WSA w Krakowie z: 27 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1227/07 i 29 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 220/12), ani nie poszukują potencjalnych spadkobierców innymi metodami (por. np. wyroki WSA w Krakowie z: 23 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1119/08; 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 226/09; 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 460/10 i 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1294/12 oraz wyrok NSA z 17 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 933/07). Jeżeli spadkobiercy są nieznanymi, to wnioskodawca ma obowiązek przeprowadzić postępowanie spadkowe i przedłożyć postanowienie o nabyciu spadku (tak wprost np. wyrok NSA z 15 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 398/11). Organ nie jest także zobowiązany do podejmowania żadnych czynności, jeżeli byli współwłaściciele nieruchomości nie mogą się porozumieć w kwestii zasadności ubiegania się o zwrot nieruchomości.

Jeżeli wnioskodawca nie uzupełni braków wniosku w wyznaczonym terminie, organ wydaje decyzję odmawiającą zwrotu udziału w nieruchomości. Tego typu decyzja nie powoduje jednak powstania stanu *res iudicata* (nie stoi na przeszkodzie późniejszemu uwzględnieniu wniosku pochodzącego od wszystkich uprawnionych – por. wyrok NSA z 9 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 316/11).

Niezastosowanie się przez organy do powyższych zasad, tj. orzeczenie zwrotu nieruchomości na rzecz tylko jednego współwłaściciela bez udziału w postępowaniu i

zgody pozostałych współwłaścicieli, powoduje, że decyzja taka narusza rażąco prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.; por. wyrok WSA w Lublinie z 4 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Lu 867/10; teza przytoczona aprobowo w wyroku NSA o sygn. akt I OSK 1090/11 oraz wyrok NSA z 5 stycznia 2001 r., sygn. akt IV SA 2217/98, Lex nr 53398, niepublikowany w CBOSA).

2.3.3. Powyższe poglądy sądów administracyjnych na temat braku możliwości zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości były uzasadniane następującymi argumentami (lub ich kombinacją):

Podstawową przyczyną praktycznie wszystkich negatywnych decyzji i orzeczeń było literalne brzmienie art. 136 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym przedmiotem zwrotu może być wprowadzić także „część” wywłaszczonej nieruchomości, ale rozumiana jako fizycznie wyodrębniony fragment części powierzchni ziemi, a nie „część idealna” (udział ułamkowy) (por. definicje ustawowe w art. 4 pkt 1 i 3 u.g.n.). Taka argumentacja wystąpiła m.in. w wyrokach NSA z: 24 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1385/08; 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1284/10; 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11; 11 września 2013 r., sygn. akt I OSK 778/12 i 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2376/12 (por. jednak jej krytyka w wyrokach: WSA w Poznaniu z 27 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 587/14; WSA w Krakowie z 22 października 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1015/12 oraz NSA z 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 138/13).

Tego typu twierdzeniom najczęściej towarzyszyło odwołanie do funkcji postępowania zwrotowego, które ma przywrócić w pełni (a nie fragmentarycznie) stan prawny sprzed wywłaszczenia, tj. doprowadzić do zwrotu w jednym postępowaniu wszystkich udziałów wszystkim byłym współwłaścicielom (ich spadkobiercom – por. np. wyroki NSA z: 23 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1357/08; 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1090/11; 12 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2145/11; 11 września 2013 r., sygn. akt I OSK 778/12; 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2376/12 i 11 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 923/13). Często wskazywano w tym kontekście, że postępowanie zwrotowe jest autonomiczne wobec postępowania wywłaszczeniowego, wobec czego prawa i obowiązki stron tych postępowań nie są symetryczne (por. np. wyroki NSA z: 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1284/10 i 11 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 923/13).

W niektórych wyrokach pojawiały się także pomocniczo argumenty z prawa cywilnego.

Stosunkowo powszechne było odwoływanie się do istoty współwłasności, a w szczególności do braku możliwości wydania ułamkowego udziału w nieruchomości (por. np. wyroki NSA z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1284/10 i 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11 oraz wyroki WSA w Krakowie z 16 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1358/11 i 22 października 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 266/10).

Wśród bardziej szczegółowych argumentów cywilistycznych popularna była także teza, że żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest czynnością przekraczającą zwykły zarząd przedmiotem współwłasności i z tego powodu – w myśl art. 199 k.c. – wymaga zgody wszystkich byłych współwłaścicieli (por. np. wyroki NSA z: 16 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 383/08; 23 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1357/08; 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1090/11; 12 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2145/11 i 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2376/12; por. także negatywna ocena tego argumentu w wyroku WSA w Krakowie z 14 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 292/13).

W niektórych orzeczeniach eksponowano także okoliczność, że w razie zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości powstawałaby współwłasność podmiotów publicznych i prywatnych w częściach idealnych. Tego typu sytuacje były uznawane – jednak bez szerszego uzasadnienia – za niedopuszczalne (por. np. wyroki: WSA w

Krakowie z 14 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA/Kr 291/00; WSA w Lublinie z 20 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 649/10; WSA w Warszawie z 29 listopada 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1622/06). Tylko w nielicznych orzeczeniach posługiwanie się tym argumentem było krytykowane (por. wyrok WSA w Warszawie z 29 listopada 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1622/06).

Sporadycznie organy i sądy administracyjne uzasadniały brak możliwości zwrotu udziału ogólną koniecznością ochrony wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości (por. wyrok WSA w Krakowie z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1294/12).

Ostatnim argumentem na rzecz utrzymania dominującej wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. w stosunku do możliwości zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości było to, że stabilność ukształtowanego na przestrzeni wielu lat orzecznictwa w zakresie wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. jest „sama w sobie wartością konstytucyjną”, którą należy w dalszym ciągu kultywować (por. np. wyrok NSA z 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11).

Na marginesie można wskazać, że w toku postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych strony bezskutecznie zgłaszały zastrzeżenia co do konstytucyjności omówionej wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. (por. np. wyroki NSA z: 22 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 1334/09; 15 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 398/11; 12 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2145/11; 11 września 2013 r., sygn. akt I OSK 778/12 i 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2376/12 oraz poprzedzające je wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych i orzeczenia administracji). Ustosunkowując się do nich, sądy administracyjne zazwyczaj twierdziły, że kwestionowane rozwiązanie realizuje zasady wynikające z art. 21 i art. 64 Konstytucji, chroniąc prawa wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości (a nie tylko wnioskodawców – por. np. wyrok NSA z 15 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 398/11).

2.3.4. Omówiona wyżej interpretacja art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. odnośnie do braku możliwości zwrotu udziału w nieruchomości jednemu z jej byłych współwłaścicieli jest dominująca. Wyjątki od niej pojawiają się jedynie sporadycznie, gdy wywłaszczona została tylko część udziałów w nieruchomości, która w momencie orzekania w postępowaniu zwrotowym stanowiła współwłasność podmiotów prywatnych i publicznych (a więc na tle innych stanów faktycznych niż w niniejszej sprawie; por. wśród prawomocnych orzeczeń wydanych w aktualnym stanie prawnym np. wyroki: WSA w Warszawie z 13 grudnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 565/11; WSA w Gliwicach z 15 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 495/10; WSA w Krakowie z 22 października 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1015/12 – skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona przez NSA wyrokiem z 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 138/13, w którym NSA „w całej rozciągłości” podzielił argumentację sądu pierwszej instancji co do dopuszczalności zwrotu udziału w nieruchomości w tej konkretnej sprawie; WSA w Poznaniu z 27 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 587/14).

3. Ocena zgodności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. W opinii skarżącego, brak możliwości odzyskania udziału w wywłaszczonej nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel uzasadniający wywłaszczenie w ustawowo określonym terminie, stanowi nieproporcjonalne ograniczenie jego praw. Twierdzi on, że skoro przedmiotem wywłaszczenia był udział w nieruchomości, to właśnie udział powinien podlegać zwrotowi.

Dodatkowo w zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania biegu skardze skarżący podniósł, że kwestionowana regulacja wymusza współdziałanie byłych

współwłaścicieli nieruchomości, których po wywłaszczeniu nic już nie łączy i którzy w związku z tym powinni dysponować odrębnymi roszczeniami o zwrot wywłaszczonego udziału w nieruchomości. Ponadto uważa on, że zaskarżone rozwiązanie narusza „samą istotę prawa własności”.

3.2. Wzorcem kontroli, który należy przyporządkować do powyższych zarzutów, jest art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Art. 21 ust. 2 Konstytucji wskazuje natomiast, że „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Trybunał Konstytucyjny analizował już treść tych przepisów w licznych wyrokach i postanowieniach, wobec czego nie ma potrzeby ich obszernego omawiania. Na potrzeby obecnej sprawy można poprzestać na przypomnieniu najważniejszych tez w sprawach dotyczących konkretnie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, z pominięciem powszechnie znanych ustaleń co do konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia. Relewantne są zwłaszcza wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyrokach z: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216); 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41); 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175); 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08 (OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34), 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135); 13 marca 2014 r., sygn. P 38/11 (OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31) i 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13 (OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93), które koncentrują się na ocenie instytucji zwrotu nieruchomości z punktu widzenia art. 21 Konstytucji.

Można je streścić następująco:

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zwrot wywłaszczonych nieruchomości stał się „oczywistą konsekwencją” art. 21 ust. 2 Konstytucji (teza ta pojawiła się po raz pierwszy w wyroku o sygn. SK 22/01, a następnie została powtórzona m.in. w wyrokach o sygn.: K 6/05, P 12/11, P 38/11 i SK 7/13). Traktowanie tego przepisu jako źródła prawa do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości było uzasadniane w następujący sposób: „Jeżeli (...) cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny. W tej sytuacji gwarancje prawa własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji odzyskują swoją moc ochronną. Pozycja prawna i interes podmiotu publicznego osiągnięte przez takie wywłaszczenie muszą z powrotem ustąpić przed konstytucyjnie chronioną pozycją prawną obywatela. Dalsze pozostawienie własności w domenie własności publicznej nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Zatrzymując w tej sytuacji wywłaszczoną nieruchomość państwo osiągałoby korzyści majątkowe kosztem swoich obywateli. Tymczasem instytucja wywłaszczenia nie może prowadzić do przysporzenia wywłaszczycielowi korzyści zarobkowych lub fiskalnych, dopóki nie zostanie zrealizowany cel wywłaszczenia. Z tych przyczyn z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej

pierwotnego celu wywłaszczenia” (wyrok o sygn. P 12/11; podobnie: wyrok o sygn. P 38/11).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego treść konstytucyjnie chronionego prawa do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest determinowana przez następujące okoliczności:

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

Po drugie, roszczenia w tym zakresie aktualizują się wyłącznie w sytuacji, gdy na nieruchomości nie zrealizowano celu wywłaszczenia. Okoliczność tę należy oceniać według stanu w okresie przypadającym bezpośrednio po wywłaszczeniu – niepodobna bowiem przyjąć, że cel wywłaszczenia określa trwałe przeznaczenie nieruchomości (por. wyrok o sygn. P 12/11, a także wyroki o sygn. P 38/11 i SK 7/13).

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

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

3.3. Mając na uwadze treść omówionych wzorców kontroli i ich wzajemne relacje, należy przyjąć, że ocena zgodności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji powinna składać się z trzech następujących po sobie etapów.

Należy rozpocząć od zbadania, czy eksponowane przez skarżącego prawo do żądania zwrotu udziałów w wywłaszczonej nieruchomości powinno podlegać ochronie na podstawie wskazanych przepisów Konstytucji. W razie twierdzącej odpowiedzi na to pytanie, trzeba następnie ustalić, czy art. 136 ust. 3 u.g.n. w kwestionowanym zakresie stanowi ograniczenie praw osób wywłaszczonych na tle jego innych, potencjalnych alternatyw. Gdyby także w tym wypadku Trybunał Konstytucyjny podzielił zastrzeżenia skarżącego, to ostatnią fazą kontroli powinna być ocena zaskarżonego rozwiązania pod względem zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.3.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na potrzeby tej sprawy można przyjąć, że źródłem konstytucyjnego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, jest art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że prawo byłego współwłaściciela (lub jego spadkobiercy) do zwrotu utraconego przez niego udziału we współwłasności

nieruchomości ma charakter „innego prawa majątkowego” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Nie można jego uprawnień łączyć natomiast bezpośrednio z uprawnieniami właścicieli – osoby wyłączone z definicji nie dysponują już prawem własności, lecz (co najwyżej) mogą je odzyskać w wyniku skutecznie przeprowadzonego postępowania zwrotowego. Do momentu jego zakończenia, wnioskodawcom nie przysługują już typowe roszczenia praworzeczowe (np. windykacyjne czy negatoryjne) i nie mają do nich zastosowania przepisy o współwłasności (np. dotyczące zarządu rzeczą wspólną – kwestia ta wywoływała niekiedy rozbieżności w orzecznictwie, por. np. cytowany wyżej wyrok WSA w Krakowie z 14 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 292/13). Ich uprawnienia mają więc charakter publicznoprawny, a nie cywilnoprawny (co podkreślono we wszystkich stanowiskach w rozpatrywanej sprawie, z wyjątkiem pism Ministra Infrastruktury i Rozwoju; dalej: Minister).

Ewentualne odzyskanie udziału w wyłączonej nieruchomości ma dla osoby ubiegającej się o jego zwrot znaczenie nie tylko sentymentalne (np. w wypadku nieruchomości należących od wielu lat do rodziny albo o szczególnej wartości symbolicznej), ale i ekonomiczne. Pomyślnie zakończenie postępowania zwrotowego sprawia, że wnioskodawca stanie się na powrót współwłaścicielem nieruchomości ze wszystkimi tego konsekwencjami. Będzie mógł więc m.in. rozporządzać swoim udziałem (np. użyć go jako zabezpieczenia kredytu lub sprzedać), korzystać z nieruchomości wraz z pozostałymi współwłaścicielami, a także złożyć wniosek o zniesienie współwłasności (i w rezultacie być może stać się jedynym właścicielem części lub całości nieruchomości; por. szczegółowo wyżej).

Wyraźnie przy tym należy zastrzec, że nie w każdym wypadku zwrot udziału w wyłączonej nieruchomości będzie miał skutek przysparzający dla majątku wnioskodawcy. Nie można bowiem zapomnieć, że ma on obowiązek zwrotu rekompensaty otrzymanej w związku z wyłączeniem, tj. albo nieruchomości zamiennej, albo zwaloryzowanego odszkodowania (por. art. 136 ust. 3 zdanie trzecie w związku z art. 140 i art. 217 ust. 2 u.g.n.). Ponadto odzyskanie udziału w nieruchomości wiąże się z restytucją nie tylko praw, ale także obowiązków współwłaściciela (np. w zakresie podatku od nieruchomości czy wydatków na bieżące utrzymanie nieruchomości).

Po drugie, prawo do zwrotu udziału w wyłączonej nieruchomości wynika także z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten przewiduje dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cel publiczny – bez żadnych dalszych wskazówek dookreślających przedmiot wyłączenia. Tymczasem konstytucyjne pojęcie własności powinno być rozumiane w sposób autonomiczny (co jest generalnie zasadą przy interpretacji pojęć konstytucyjnych), w sposób wykraczający poza cywilnoprawne ujęcie własności, jako synonim całokształtu praw majątkowych (por. w kontekście wyłączenia – np. wyroki o sygn. K 6/05, P 38/11 i P 12/11). Niewątpliwie obejmuje ono współwłasność, która nawet w prawie cywilnym nie jest odrębnym prawem rzeczowym, lecz rodzajem (formą) własności (por. wyżej).

Jeżeli zaś wyłączenie udziałów we współwłasności jest konstytucyjnie dopuszczalne w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji (nie ma innej możliwości wyłączenia nieruchomości stanowiącej współwłasność), to jego koniecznym konstytucyjnym dopełnieniem („oczywistą konsekwencją” – por. wyrok o sygn. SK 22/01) musi być prawo do zwrotu takich udziałów w wypadku, gdy nieruchomość okazała się zbędna na cel wyłączenia (por. podobnie omówione wyroki WSA w Poznaniu z 27 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 587/14; WSA w Krakowie z 22 października 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1015/12 i NSA z 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 138/13). W przeciwnym wypadku przepis ten traciłby w odniesieniu do współwłasności jakikolwiek charakter

gwarancyjny, a wywłaszczenie przestałoby być instytucją „wyjątkową i szczególną” (por. np. wyroki o sygn.: K 6/05, P 12/11 i SK 7/13 oraz powołane w nich wcześniejsze orzecznictwo). W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, możliwość żądania „odwrócenia” skutków wywłaszczenia stanowi bowiem zabezpieczenie na wypadek, gdyby miało ono być dokonane bez rzeczywistej potrzeby (i to kwalifikowanej jako „cel publiczny”).

Reasumując, należy uznać, że prawo do zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, ma podstawę konstytucyjną zarówno w art. 64 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 21 ust. 2 Konstytucji. W niniejszej sprawie należy jednak przyznać prymat pierwszemu z tych przepisów, z którego wprost wynika podmiotowe prawo skarżącego, chronione rozpatrywaną skargą konstytucyjną. W rezultacie, adekwatnym wzorcem kontroli art. 136 ust. 3 u.g.n. w kwestionowanym zakresie jest art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

3.3.2. Przechodząc do oceny zaskarżonego rozwiązania w kontekście praw osób wywłaszczonych, trzeba zastrzec, że optymalne ukształtowanie procedury dochodzenia zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości jest sprawą dosyć trudną. Obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych (por. np. wyroki o sygn. SK 43/07 i SK 7/13). Możliwe są różne rozwiązania szczegółowe, w zależności m.in. od tego, czy ustawodawca za decydujące uzna okoliczności podmiotowe (autonomiczne prawa poszczególnych byłych współwłaścicieli do przysługujących im niegdyś udziałów we współwłasności), czy przedmiotowe (wywłaszczenie jednej, wspólnej nieruchomości).

Art. 136 ust. 3 u.g.n. w powszechnie przyjętym rozumieniu tego przepisu (por. wyżej) jest oparty na tym drugim założeniu. Skuteczność wniosku o zwrot wywłaszczonych udziałów w nieruchomości zależy bowiem od tego, czy został on złożony (lub poparty) przez wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, jest oczywiste, że rozwiązanie to jest mniej korzystne dla osób dążących do restytucji udziałów w nieruchomości niż możliwość dochodzenia tych roszczeń w sposób indywidualny (niezależnie od zachowania pozostałych uprawnionych), a więc ogranicza ich prawo do odzyskania wywłaszczonych udziałów w nieruchomości. Brak współdziałania wszystkich byłych współwłaścicieli lub ich spadkobierców – niezależnie od przyczyn i formy – zawsze bowiem umożliwia organowi wydanie decyzji odmawiającej zwrotu udziału w nieruchomości. Nie ma większego znaczenia, czy wynika to z nieustalenia następstwa prawnego po byłych współwłaścicielach nieruchomości (np. nieprzeprowadzenia postępowania o uznanie za zmarłego lub stwierdzenie zgonu i następnie postępowania spadkowego), czy też sporu między osobami uprawnionymi co do zasadności występowania z wnioskiem o zwrot.

3.3.3. Ustalenie to aktualizuje konieczność oceny, czy art. 136 ust. 3 u.g.n. w analizowanym zakresie spełnia warunki przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ten wzorzec kontroli był już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. np. obszerna analiza dotychczasowego dorobku Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150; oraz aplikacja tej zasady w odniesieniu do zasad zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w wyroku o sygn. K 6/05; art. 31 ust. 3 Konstytucji został także wskazany przez skarżących jako wzorzec kontroli w sprawach o sygn. SK 9/08 i SK 7/13).

Na potrzeby aktualnej sprawy wystarczy więc przypomnieć, że w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ocena dopuszczalności ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych powinna być dokonywana przez pryzmat jednego kryterium formalnego (regulacji na poziomie ustawy) oraz dwóch kryteriów materialnych (zakazu naruszania istoty wolności

lub praw i zasady proporcjonalności). Na tę ostatnią składają się trzy elementy: przydatność, konieczność oraz proporcjonalność *sensu stricto*, tzn. zakaz nadmiernej ingerencji (por. *inter alia* wyrok z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86). Zasada przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustaleniu, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Zasada konieczności wymaga oceny, czy badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (pięciu dóbr ogólnospołecznych lub indywidualnych „wolności i praw innych osób”), a ponadto czy spośród środków skutecznie chroniących te wartości zostały wybrane środki najmniej uciążliwe. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* wymaga zaś ustalenia, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Zastosowanie powyższych kryteriów do art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie prowadzi do następujących wniosków:

3.3.3.1. Przede wszystkim zastrzeżenia budzi już sposób uregulowania wymogu współdziałania wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców w postępowaniu zwrotowym.

Zakaz uwzględnienia wniosku pojedynczego współwłaściciela nieruchomości lub jego spadkobierców nie został sformułowany *explicite* w ustawie, lecz wynika z interpretacji zaskarżonego przepisu przez organy administracji i sądy administracyjne (a konkretnie wykładni – niezdefiniowanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami – pojęcia „części nieruchomości” – por. omówienie orzecznictwa wyżej). Powstaje wobec tego wątpliwość, czy badane istotne ograniczenie praw byłych współwłaścicieli wyłączonej nieruchomości jest – jak wymaga tego art. 31 ust. 3 Konstytucji – ustanowione „tylko w ustawie”.

3.3.3.2. Zdecydowanie negatywny jest natomiast wynik badania proporcjonalności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie.

Ratio legis łącznej legitymacji wszystkich byłych współwłaścicieli (lub ich spadkobierców) w postępowaniu zwrotowym jest trudne do ustalenia, ponieważ żadnych wskazówek w tym zakresie nie dostarcza dostępna dokumentacja przebiegu prac legislacyjnych, których rezultatem było uchwalenie ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. druk sejmowy nr 1892/II kadencja Sejmu). Wydaje się również, że możliwość ewentualnego doregulowania postępowania w sprawie zwrotu udziałów w wyłączonej nieruchomości w ustawie (bez względu na kierunek) nie była nigdy przedmiotem prac parlamentarnych, co świadczy o przynajmniej milczącej akceptacji przez ustawodawcę zasad przyjętych w praktyce. Przedstawiciel Sejmu podczas rozprawy oświadczył zresztą, że zakaz zwracania udziałów w nieruchomości na wniosek pojedynczych osób uprawnionych nie był intencją ustawodawcy.

Poszukiwanie wartości uzasadniających kwestionowaną regulację musi się więc opierać na innych źródłach. Należy w tym zakresie uwzględnić następujące argumenty prezentowane przez uczestników postępowania oraz przytaczane w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. omówienie wyżej) i doktrynie:

Po pierwsze, celem kwestionowanego rozwiązania może być po prostu ograniczenie skali roszczeń zwrotowych i pozostawienie w zasobie publicznym jak największej liczby wyłączonych nieruchomości, które – nawet gdy nie są wykorzystywane na cel uzasadniający wyłączenie – stanowią istotne źródło dochodu dla Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, jest to jedyne *ratio* zaskarżonego rozwiązania (por. s. 17 pisma z 3 listopada 2014 r.). Jest ono dostrzegane także przez Ministra, który w pismach złożonych

do akt sprawy podkreślił, że z ekonomicznego punktu widzenia zwrot nieruchomości jest dla podmiotów publicznych niekorzystny (por. s. 2 pisma z 6 lutego 2015 r.).

Przekładając te argumenty na kategorie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, można się doszukać ich związku z jedną chyba tylko wartością – a mianowicie bezpieczeństwem państwa (w kategoriach finansowych). Implikuje ono dokonywanie przez ustawodawcę wyboru takich rozwiązań, które w możliwie najpełniejszy sposób będą się przyczyniały do zachowania równowagi budżetowej (zbilansowania wydatków i dochodów). Trybunał Konstytucyjny w większości swoich orzeczeń eksponował wysoką rangę tej zasady, od której zależy „zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów” (por. np. wyrok z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71). Wyraźnie jednak stwierdzał, że nie przysługuje jej bezwzględne pierwszeństwo przed innymi wartościami konstytucyjnie chronionymi i że nie może ona być zdawkowym, automatycznym uzasadnieniem niesprawiedliwych decyzji (por. np. wyrok z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7).

Art. 136 ust. 3 u.g.n. zdanie pierwsze w kwestionowanym zakresie można uznać za przydatny z punktu widzenia tak rozumianego bezpieczeństwa finansowego państwa. Jego oczywistą zaletą jest ograniczenie liczby wniosków o zwrot nieruchomości, ale także zachowanie *status quo*, tj. stabilizacja dotychczasowych stosunków własnościowych. Gospodarowanie wywłaszczonymi nieruchomościami, na których nie zrealizowano celu wywłaszczenia i które pozostają w zasobie publicznym tylko z powodu braku współdziałania wszystkich uprawnionych w postępowaniu zwrotowym, zawsze jest źródłem dochodów dla Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Z tego punktu widzenia, ich zwrot jest zazwyczaj finansowo nieopłacalny (zwłaszcza, gdy ich wartość rynkowa przewyższa wartość nieruchomości zastępczej lub zwaloryzowanego odszkodowania).

Trudno jednak ustalić, czy zaskarżone rozwiązanie jest niezbędne do ochrony równowagi budżetowej państwa, skoro Minister nie przedstawił w tym zakresie żadnych konkretnych danych, a problem ten nie był także przedmiotem oceny skutków regulacji podczas prac legislacyjnych nad art. 136 ust. 3 u.g.n. (por. druk sejmowy nr 1892/II kadencja Sejmu).

Można natomiast wskazać kilka okoliczności, które – jak się wydaje – uprawdopodobniają stosunkowo niewielką skalę uszczuplenia majątku publicznego w razie zmiany obowiązującej interpretacji art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. Przede wszystkim zwrot nieruchomości zawsze powoduje konieczność oddania nieruchomości zamiennej lub zwaloryzowanego odszkodowania, co przynajmniej częściowo łagodzi niekorzystne skutki finansowe tego procesu (dla nieruchomości wywłaszczonych przed 5 grudnia 1990 r. odszkodowanie nie może przekraczać 50% aktualnej wartości rynkowej nieruchomości – por. art. 217 ust. 2 u.g.n.; w pozostałych wypadkach powinno odpowiadać aktualnej rynkowej wartości nieruchomości). W globalnym rachunku strat i korzyści postępowania zwrotowego należy także uwzględnić zyski Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego płynące z wieloletniego gospodarowania nieprawidłowo wywłaszczonymi nieruchomościami (uzasadnia to omówione wyżej zróżnicowanie górnej wartości zwracanego odszkodowania). W razie zmiany obowiązującej wykładni zaskarżonego przepisu, nie należy też spodziewać się lawinowego zwiększenia skali roszczeń zwrotowych. W świetle danych przedstawionych przez Ministra zaledwie ok. 3% wniosków o zwrot nieruchomości nie pochodzi od wszystkich uprawnionych współwłaścicieli lub ich spadkobierców, a część z nich nadal byłaby niedopuszczalna z innych powodów niż brak legitymacji wnioskodawców.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w niewłaściwy sposób wyważa konkurujące wartości (narusza zakaz nadmiernej ingerencji).

W świetle Konstytucji deklarowane (i nieudokumentowane) dążenie do zachowania równowagi budżetowej powinno ustąpić przed ochroną praw osób niesłusznie wywłaszczonych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał bowiem, że wywłaszczenie może być zaakceptowane tylko wtedy, gdy rzeczywiście służy interesowi publicznemu (kosztem interesu prywatnego) i w tym sensie ma charakter absolutnie wyjątkowy (por. np. wyroki o sygn.: K 6/05, P 12/11 i SK 7/13). Z tego powodu ocena ograniczeń prawa do odzyskania niesłusznie wywłaszczonej nieruchomości powinna mieć charakter bardzo restrykcyjny, a stanowienie arbitralnych i niesprawiedliwych ograniczeń realizacji tego prawa jest niedopuszczalne.

Po drugie, obowiązek współdziałania byłych współwłaścicieli (lub ich spadkobierców) w postępowaniu zwrotowym jest także uważany za mechanizm zapewniający ochronę praw wszystkich uprawnionych (a nie tylko części z nich). Ten argument bardzo rzadko pojawia się w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np. cytowany wyżej wyrok WSA w Krakowie, sygn. akt II SA/Kr 1294/12), ale w niniejszym postępowaniu został bardzo mocno wyeksponowany w stanowiskach Ministra i Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

Nawiązuje on wprost do przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji możliwości ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych z uwagi na „wolności i prawa innych osób”. Na tle art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. sytuacja ta dotyczy kolizji takich samych praw (prawa majątkowego do odzyskania wywłaszczonego udziału w nieruchomości) przysługujących podmiotom podobnym (wywłaszczonym współwłaścicielom lub ich spadkobiercom). Podmioty te są jednak na innym etapie realizacji swoich praw – część z nich czynnie ubiega się o zwrot udziałów (złożyła odpowiedni wniosek), podczas gdy pozostali z różnych powodów nie biorą udziału w postępowaniu zwrotowym (albo nie są zainteresowani możliwością odzyskania udziałów w nieruchomości, albo nie wiedzą o przysługujących im uprawnieniach).

Przydatność zaskarżonego rozwiązania do ochrony byłych współwłaścicieli nieruchomości (ich spadkobierców) nie jest jednoznaczna, zależy bowiem od tego, czy ocenia się ją z punktu widzenia uprawnionych „działających” czy „niedziałających” w postępowaniu zwrotowym. Mechanizm wynikający z art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. zakłada blokowanie możliwości realizacji samodzielnych roszczeń podmiotów zainteresowanych restytucją w imię zachowania prawa do realizacji analogicznych roszczeń podmiotów, które w danym postępowaniu nie ubiegają się o odzyskanie utraconych udziałów w nieruchomości. Chroni więc osoby nieobecne lub przeciwne restytucji kosztem osób, które bezpośrednio zmierzają do realizacji (aktualizacji) przysługującego im prawa.

Nie wydaje się też, że bezwzględny obowiązek współdziałania wszystkich uprawnionych w postępowaniu zwrotowym jest jedyną możliwością ochrony ich praw. Wśród jego alternatyw można na przykład rozważyć odpowiednie wykorzystanie już istniejących regulacji z ustawy o gospodarce nieruchomościami (zwłaszcza – jak słusznie wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich – zawiadomienia uprawnionych o możliwości zgłoszenia roszczenia zwrotowego pod rygorem jego wygaśnięcia, por. art. 136 ust. 2 i 5 u.g.n.) lub rozwiązań z kodeksu postępowania administracyjnego, takich jak np. zawiadomienie uprawnionych o wszczęciu postępowania przez obwieszczenie (por. art. 49 k.p.a.), kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji dla spadków nieobjętych (por. art. 30 § 5 k.p.a.) czy powoływany w podobnym trybie przedstawiciel dla osoby nieobecnej (por. art. 34 k.p.a.). Być może konieczne byłoby wprowadzenie nowych unormowań, zwłaszcza jeżeli chodzi o zapewnienie odpowiedniej reprezentacji i ochronę interesów wszystkich osób uprawnionych do zwrotu nieruchomości w postępowaniu o zniesienie współwłasności nieruchomości, w której część udziałów została zwrócona

poprzednim właścicielom (ich spadkobiercom). Ocena przydatności i wybór tych rozwiązań należy do ustawodawcy.

Nie można także uznać, że zaskarżone rozwiązanie we właściwy sposób wyważa interesy wnioskodawców i pozostałych osób potencjalnie uprawnionych do zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości (zasada proporcjonalności *sensu stricto*).

Niesprawiedliwy jest przede wszystkim rozkład obowiązków w tym zakresie między wnioskodawcą i organami. To wnioskodawca, którego aktualnie nic już nie łączy z pozostałymi byłymi współwłaścicielami (po wywłaszczeniu węzeł prawny współwłasności został bowiem rozwiązany, a byli współwłaściciele lub ich spadkobiercy nie mają względem siebie żadnych praw lub obowiązków), jest zmuszony odnaleźć wszystkich uprawnionych (czasem nieznanych nie tylko z miejsca pobytu, ale i co do tożsamości), udowodnić ich legitymację do udziału w postępowaniu (czyli np. na własny koszt przeprowadzić konieczne postępowania spadkowe i przedłożyć odpowiednie dokumenty) oraz uzyskać ich zgodę na wystąpienie z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (i – co za tym idzie – zwrot nieruchomości zastępczej i odszkodowania uzyskanego za tę nieruchomość). Tymczasem organy państwa w całym tym postępowaniu mogą zachowywać się całkowicie biernie i są zobligowane jedynie do wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych wniosku o zgodę wszystkich uprawnionych (por. dokonana wyżej analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie).

Rażąco krzywdzące dla wnioskodawców jest także to, że – nawet przy dochowaniu najwyższej staranności oraz znacznym nakładzie sił i środków – nie mają oni gwarancji pozytywnego rozpatrzenia własnego wniosku o zwrot udziału w nieruchomości. Pozostałe osoby uprawnione zawsze mają prawo odmówić (także *per facta concludentia*) przyłączenia się do wniosku o zwrot nieruchomości, a wnioskodawca nie dysponuje żadnymi instrumentami wpływu na tę decyzję. Wbrew sugestiom zawartym w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych i jednostkowej wadliwej praktyce (także w sprawie skarżącego), nie może on w szczególności uzyskać orzeczenia zastępczego w trybie art. 199 k.c. Osoby wywłaszczone nie są już współwłaścicielami nieruchomości i nie podlegają przepisom prawa rzeczowego dotyczącym współwłasności (a więc m.in. roszczenia o zwrot udziału w nieruchomości nie można ujmować w kategoriach czynności przekraczających zarząd rzeczą wspólną, do których – na mocy art. 199 k.c. – wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli; por. wyrok WSA w Krakowie z 14 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 292/13 oraz wszystkie stanowiska w tej sprawie oprócz pisma Ministra).

Dodatkową okolicznością pogarszającą sytuację wnioskodawców jest także to, że w praktyce mogą oni być praktycznie bezterminowo „zakładnikami” pozostałych uprawnionych (niezidentyfikowanych lub niechętnych zwrotowi). Poza sytuacją określoną w art. 136 ust. 5 u.g.n. (wygaśnięcie roszczenia o zwrot w wypadku niezgłoszenia go w terminie 3 miesięcy od otrzymania zawiadomienia o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu), realizacja roszczeń zwrotowych nie jest w żaden sposób ograniczona w czasie. Każdy z uprawnionych może także do zakończenia postępowania zwrotowego zmienić zdanie, ponieważ nie jest związany swoją wcześniejszą decyzją.

Po trzecie, sądy administracyjne dla uzasadnienia *ratio legis* art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. powołują często także argumenty dotyczące spójności kwestionowanego rozwiązania z różnymi instytucjami prawa cywilnego i administracyjnego (por. analiza orzecznictwa wyżej).

Uwzględnienie tych okoliczności w teście proporcjonalności zaskarżonego rozwiązania jest możliwe jedynie w takim zakresie, w jakim koherentność prawa jest

elementem porządku i bezpieczeństwa (prawnego) w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie ma natomiast prawa do oceny zaskarżonej regulacji w sposób „poziomy” (w stosunku do przepisów o tej samej randze), abstrahujący od tych wartości (por. m.in. orzeczenia TK z: 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7; 16 lutego 1993 r., sygn. K 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4; wyroki z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; por. także nieco inaczej: wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50). Innymi słowy, „zwykła” niespójność zaskarżonego rozwiązania (lub stanu prawnego, który powstałby po jego uchyleniu przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego) z prawem cywilnym czy administracyjnym nie ma znaczenia dla oceny konstytucyjności (może, co najwyżej, spowodować wydanie postanowienia sygnalizacyjnego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK). Istotna jest jedynie „niespójność kwalifikowana”, godząca w porządek i bezpieczeństwo państwa.

Roszczenie o zwrot udziału w nieruchomości nie jest roszczeniem z zakresu prawa rzeczowego (por. wyżej), wobec czego nie ma większego sensu rozważanie jego ewentualnej spójności lub niespójności z instytucjami prawa cywilnego. Dotyczy to w szczególności analiz, czy wspólne lub indywidualne występowanie z tym roszczeniem jest zgodne z zasadami zarządzania rzeczą wspólną – do momentu odzyskania wywłaszczonych udziałów, wnioskodawcy nie są bowiem współwłaścicielami nieruchomości, a więc nie mają względem siebie praw i obowiązków wynikających z wspólnej rzeczy (pogląd ten prezentował nie tylko skarżący, ale także Marszałek Sejmu, Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich). To, w jaki sposób kształtowały się ich relacje w przeszłości i jak ewentualnie uregulują oni swoje wzajemne stosunki po zakończeniu postępowania zwrotowego, jest już kwestią wtórną. Jeżeli natomiast chodzi o brak możliwości zwrotu „idealnego” udziału we współwłasności, to należy zwrócić uwagę, że przywrócenie prawa do udziału prowadzi jedynie do obowiązku dopuszczenia wnioskodawcy do posiadania nieruchomości i korzystania z niej wraz ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, które w dalszym ciągu będą dysponowały pozostałymi (niezwróconymi) udziałami. Do czasu ewentualnego zniesienia współwłasności (por. art. 210-220 k.c.), każdy ze współwłaścicieli dysponuje udziałem „idealnym”, któremu nie odpowiada fizycznie wydzielona część rzeczy, bez względu na to, czy współwłaścicielami są tylko podmioty prywatne, czy także publiczne.

Żadną barierą dla ewentualnej zmiany obowiązujących zasad nie może być ryzyko powstania na skutek zwrotu części wywłaszczonych udziałów w nieruchomości współwłasności prywatno-publicznej (takie stanowisko przedstawili w rozpatrywanej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich, Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny). Tego typu współwłasność nie jest prawnie zakazana i w praktyce zdarza się stosunkowo często (zwłaszcza na skutek dziedziczenia na zasadach przewidzianych w art. 935 k.c.). Zasady jej wykonywania są regulowane prawnie (zgodnie z art. 10 ust. 4 u.g.n., jeżeli nieruchomość jest przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i osób trzecich, przepisy tej ustawy stosuje się wyłącznie do gospodarowania udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w tej nieruchomości). W razie problemów nie ma przeszkód, aby zostało to unormowane w drodze umowy albo orzeczenia sądowego *quoad usum* na podstawie art. 199 zdanie drugie i art. 201 zdanie drugie k.c. W ostateczności niezadowolony ze współpracy współwłaściciel (*lege non distinguente* – zarówno osoba fizyczna, jak i jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa) może także wnieść o zniesienie współwłasności na podstawie art. 210-220 k.c. Należy też pamiętać, że chodzi tutaj o nieruchomość, na której nie jest realizowany cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie –

ewentualne nieporozumienia między współwłaścicielami nie mają więc znaczenia ogólnospołecznego.

Kwestia autonomiczności postępowania zwrotowego wobec postępowania wywłaszczeniowego nie wykazuje bezpośredniego związku z legitymacją w postępowaniu o zwrot udziału w wywłaszczonej nieruchomości. Wynika z niej tylko rozłączność przesłanek wywłaszczenia i zwrotu, lecz już nie szczegółowe zasady proceduralne (w tym indywidualny lub łączny sposób dochodzenia roszczeń przez uprawnione podmioty). Trudno natomiast uznać racjonalność wyrażanego na tym tle poglądu, że brak jest symetrii pomiędzy wywłaszczeniem i zwrotem, ponieważ przedmiotem wywłaszczenia jest prawo, a przedmiotem zwrotu – rzecz (nieruchomość lub jej część – por. zwłaszcza wyrok NSA z 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11). Rzeczywiście art. 112 ust. 2 u.g.n. jako przedmiot wywłaszczenia wymienia ogólnie „własność” (bez doprecyzowania, czy może to być tylko własność „jednoosobowa”, czy także współwłasność), użytkowanie wieczyste i inne prawa rzeczowe na nieruchomości, podczas gdy w art. 136 u.g.n. mowa jest o zwrocie „wywłaszczonej nieruchomości lub jej części”. Jest jednak oczywiste, że postępowanie zwrotowe nie powoduje tylko zmian w zakresie faktycznego władania rzeczą (np. przeniesienia jej posiadania), a dokonuje także przekształceń w sferze prawa własności. Pierwszym jego skutkiem jest odnotowanie w księdze wieczystej powrotnego przejścia prawa własności udziałów w nieruchomości z podmiotu publicznego na byłego współwłaściciela nieruchomości lub jego spadkobierców. Wydanie nieruchomości do używania i korzystania przez wszystkich współwłaścicieli jest dopiero dalszą konsekwencją zmian podmiotowych prawa własności.

W świetle powyższych ustaleń, omówione argumenty z zakresu spójności systemu prawa nie mają znaczenia dla oceny proporcjonalności zaskarżonego rozwiązania.

Po czwarte, najrzadszym konstytucyjnym argumentem wskazywanym w orzecznictwie sądowym w celu uzasadnienia zaskarżonej regulacji było założenie, że stabilność ukształtowanego na przestrzeni wielu lat orzecznictwa w zakresie wykładni art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. jest „sama w sobie wartością konstytucyjną”, uzasadniającą jej podtrzymanie (por. wyrok NSA z 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11).

Sformułowanie to zdaje się nawiązywać, z jednej strony, do bezpieczeństwa i porządku publicznego z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a z drugiej – do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (w aspekcie przewidywalności prawa, czyli bezpieczeństwa prawnego), wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Analizę tego argumentu należy rozpocząć od stwierdzenia, że na poziomie najbardziej ogólnym, każde rozwiązanie prawne korzysta z domniemania konstytucyjności (a więc także – spójności i racjonalności), a jego zmiana jest niepożądana. Istotą bezpieczeństwa prawnego nie jest jednak sama niezmiennność przepisów, bez względu na ich treść. Równie ważne (a może nawet ważniejsze od tego aspektu formalnego zasady bezpieczeństwa prawnego), jest to, aby z systemu prawnego eliminować rozwiązania przypadkowe, niesprawiedliwe i niejasne (por. analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zasady zaufania obywateli do państwa i prawa np. w wyroku z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21).

Z tego powodu wzgląd na stabilność prawa samodzielnie nie może stanowić punktu odniesienia dla oceny proporcjonalności zaskarżonego rozwiązania.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie nie spełnia warunku proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Można odnaleźć związek badanej regulacji z wartościami konstytucyjnymi (tj. ochroną równowagi budżetowej oraz praw tych osób uprawnionych, które nie wystąpiły z wnioskiem o zwrot

udziału w nieruchomości). Wprowadzane przez nią ograniczenia praw byłych współwłaścicieli nieruchomości (ich spadkobierców) są jednak nadmierne i nie spełniają warunku konieczności w demokratycznym państwie prawnym.

3.3.3.3. Po trzecie, skarżący podnosi, że kwestionowana regulacja narusza istotę prawa własności. Twierdzenie to nie zostało jednak szczegółowo uzasadnione, a w treści skargi połączono je (dosyć przypadkowo) z zarzutami dotyczącymi naruszenia zasady równości (por. niżej). Teza o naruszeniu istoty własności pojawiła się także w przedstawionym w sprawie stanowisku Prokuratora Generalnego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut ten jest bezpodstawny. Osoby wyłączone nie są już właścicielami nieruchomości i po zakończeniu postępowania wyłączeniowego nie dysponują prawem własności, którego istota mogłaby być naruszona.

Nie można także przyznać racji skarżącemu, nawet gdyby uznać (na zasadzie *falsa demonstratio non nocet*), że jego wątpliwości odnoszą się do naruszenia istoty prawa do zwrotu wyłączonego udziału w nieruchomości (jako prawa majątkowego w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji). Obowiązująca interpretacja art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. nie prowadzi do całkowitego wyłączenia możliwości restytucji, lecz tylko wprowadza jej znaczne utrudnienie. Dopuszczalność tego ograniczenia jest zaś badana za pomocą testu proporcjonalności (co Trybunał Konstytucyjny już wyżej uczynił).

3.4. Reasumując, należy uznać, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wyłączonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Ocena zgodności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. Zdaniem skarżącego, kwestionowana regulacja prowadzi do zróżnicowania poziomu ochrony własności w zależności od tego, czy podmiotem ubiegającym się o zwrot jest jej były wyłączny właściciel (jeden spadkobierca), czy też jej były współwłaściciel (jeden z wielu spadkobierców). W jego opinii, taka podstawa zróżnicowania jest nieuzasadniona i niesprawiedliwa.

4.2. Wzorcem kontroli dla powyższych zarzutów jest art. 64 ust. 2 Konstytucji, ujmowany w związku z omówionymi już art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Przepis ten zawiera konstytucyjną „wytyczną” dla ustawodawcy, obowiązującą podczas regulowania zasad ochrony wskazanych w nim praw: nakazuje bowiem, aby była ona „równa dla wszystkich”, nie rzutuje natomiast „na samą treść chronionych praw, której określenie należy każdorazowo do kompetencji ustawodawcy” (wyrok z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117; por. także wyrok z 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 107/9/A/2012, poz. 107).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, obowiązki ustawodawcy, wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji, mają dwojaki charakter. W wymiarze pozytywnym, powinien on ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony prawnej prawom majątkowym, a w wymiarze negatywnym – jest on zobligowany powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony

prawnej lub też ochronę tę ograniczać (por. wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Ochrona praw majątkowych nie oznacza ich absolutnej nienaruszalności (por. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Ingerencja państwa w te prawa może być uznana za dopuszczalną, a nawet – celową. Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, powołany w wyroku o sygn. K 2/04). Są one określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powyższe rozumienie art. 64 ust. 2 Konstytucji było także odpowiednio stosowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (por. wspomniane już wyroki o sygn.: SK 22/01, K 6/05, SK 43/07 i SK 9/08). Trybunał Konstytucyjny na ich tle wyraził pogląd, 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” (teza zawarta w wyroku o sygn. SK 9/08, zastosowana w praktyce we wszystkich powyższych orzeczeniach, w których zresztą art. 32 ust. 1 Konstytucji był wzorcem kontroli).

W rezultacie analiza konstytucyjności zaskarżonych rozwiązań dotyczących zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w wyrokach o sygn. SK 43/07, SK 22/01, K 6/05 i SK 9/08 polegała na badaniu, czy wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, są traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. W razie zaś stwierdzenia naruszenia tak rozumianej zasady równości, Trybunał Konstytucyjny oceniał, czy można w danym wypadku uznać to za konstytucyjnie dopuszczalne. Przyjmował przy tym, że ewentualne wyjątki od zasady równości 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;
- być proporcjonalne, tzn. waga interesów, którym ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. szczegółowo uzasadnienia wskazanych wyroków).

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślał na tle spraw dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, że „ustawodawca dysponuje dużym zakresem swobody w regulacji prawnej stosunków społeczno-ekonomicznych oraz że w ramach wspomnianej swobody do ustawodawcy należy wybór kryteriów ewentualnego zróżnicowania [podmiotów podobnych]. Kryteria dopuszczalnych zróżnicowań mają charakter ocenny, a biorąc pod uwagę generalną zasadę domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa, ocena konstytucyjna stwierdzonych zróżnicowań musi być dokonywana przy zachowaniu koniecznej powściągliwości” (wyrok o sygn. SK 9/08).

4.3. Ocena art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w zaskarżonym zakresie pod względem zgodności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga na wstępie ustalenia, czy dochodzi do odmiennego potraktowania podmiotów podobnych. Następnie zaś należy zbadać, czy ewentualne zróżnicowanie jest konstytucyjnie usprawiedliwione.

4.3.1. Kwestionowana regulacja różnicuje sposób dochodzenia zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w zależności od tego, czy stanowiła ona własność „jednoosobową”, czy też była przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych. Kryterium różnicującym nie jest więc tytuł prawny do wywłaszczonej rzeczy (jest nim w obydwu wypadkach własność, choć w różnych odmianach), ani jakakolwiek okoliczność związana z wywłaszczeniem (jego data, podstawa prawna, wysokość odszkodowania, przedmiot, cel itd.). Jest nim jedynie liczba osób uprawnionych do uzyskania zwrotu nieruchomości.

Na podstawie tego kryterium dochodzi do odmiennego potraktowania dwóch grup podmiotów:

Pierwszą z nich stanowią osoby, które były wyłącznymi właścicielami wywłaszczonej nieruchomości (albo są jedynym spadkobiercą takiego właściciela lub właścicielami). Mogą one stosunkowo łatwo i szybko przeprowadzić postępowanie zwrotowe – do jego skutecznego zainicjowania wystarczy złożenie odpowiedniego wniosku i wykazanie przez nich własnego tytułu prawnego do utraconej nieruchomości (lub następstwa prawnego po byłym właścicielu lub współwłaścicielach). W razie niewykorzystania wywłaszczonej nieruchomości na cel publiczny w ustawowym terminie, realizacja ich praw zależy wyłącznie od okoliczności, które są pod ich całkowitą kontrolą.

W skład drugiej grupy osób wchodzi byli współwłaściciele nieruchomości i ich spadkobiercy, którzy – w myśl dominującej interpretacji art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. – w postępowaniu zwrotowym mają jedynie łączną legitymację. Wszystkie tego typu osoby uprawnione muszą brać udział w postępowaniu i prezentować jednolite stanowisko co do zasadności ubiegania się o zwrot nieruchomości. Nie mają w tym zakresie znaczenia żadne dodatkowe czynniki, w tym zwłaszcza stosunek udziałów w wywłaszczonej nieruchomości, przysługujących niegdyś poszczególnym współwłaścicielom. Tak samo traktowany jest więc byłby współwłaściciel, który dysponował większością udziałów w nieruchomości, jak i taki, którego udziały były bardzo niewielkie – zgodę na zwrot nieruchomości musi wyrazić każdy z nich, a brak jednomyślności uprawnionych zawsze upoważnia organ do odmowy zwrotu nieruchomości.

Z punktu widzenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji, osoby uprawnione do zwrotu nieruchomości należące do obydwu grup należy uznać za podmioty podobne. Zostały one bowiem pozbawione takiego samego prawa własności (w wypadku współwłasności wykonywanego wspólnie z pozostałymi uprawnionymi – por. wyżej) na skutek takiej samej procedury wywłaszczenia na cele publiczne. Tymczasem przewidziane dla nich procedury restytucyjne różnią się pod względem wymogów proceduralnych – byłby wyłączny właściciel nieruchomości (jedyny spadkobierca) w tym postępowaniu dysponuje samodzielną legitymacją procesową, podczas gdy byli współwłaściciele (ich spadkobiercy) muszą w sprawie występować łącznie i prezentować jednolite stanowisko.

4.3.2. Trybunał Konstytucyjny nie widzi powodów, dla których analizowane różnicowanie należy uznać za uzasadnione.

Legitymowanym konstytucyjnie celem art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. jest zwrot nieruchomości, które w ustawowo określonym terminie nie zostały wykorzystane na cel publiczny. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, wymóg zgodnego działania wszystkich byłych współwłaścicieli (lub ich spadkobierców) nie tylko nie przyczynia się do realizacji tego celu, lecz stanowi dla niego istotną przeszkodę.

Analizowane różnicowanie sytuacji podmiotów podobnych nie znajduje żadnego uzasadnienia na tle wartości konstytucyjnych. W procedurze zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości konkurują ze sobą – jak ustalono wyżej – z jednej strony, prawa majątkowe wnioskodawców, a z drugiej – dążenie do równowagi budżetowej i ochrony praw majątkowych tych byłych współwłaścicieli (ich spadkobierców), którzy z

różnych powodów nie ubiegają się o zwrot danej nieruchomości. Wartości te nie są jednak przez zaskarżoną regulację odpowiednio bilansowane.

Po pierwsze, art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w analizowanym zakresie powoduje nałożenie na byłych współwłaścicieli nieruchomości odpowiedzialności za działania i zaniechania innych uprawnionych, z którymi nie pozostają oni w żadnych relacjach prawnych i na których postawę nie mają żadnego wpływu (por. wyżej). Na tym tle postępowanie restytucyjne prowadzone w odniesieniu do nieruchomości, która w momencie wywłaszczenia miała tylko jednego właściciela, jest znacznie krótsze, prostsze i mniej kosztowne.

Po drugie, nie można nie dostrzec, że skutkiem zaskarżonego rozwiązania jest ponowne naruszenie praw osób wywłaszczonych. Nie dość, że w przeszłości pochoinnie i niepotrzebnie pozbawiono ich własności (i to własności nieruchomości, w tym domów i mieszkań), to współcześnie dołożono do tego jeszcze jedną krzywdę – nadmiernie ograniczono ich prawo do odzyskania tej własności.

Po trzecie, art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie ma charakter bardzo restrykcyjny. Jego rygoryzm nie jest w żaden sposób łagodzony nawet w tak krańcowych wypadkach, w których zwrot nieruchomości jest blokowany przez osoby, które niegdyś dysponowały jedynie minimalnym udziałem w jej własności. Aktualnie obowiązujące przepisy nie dają możliwości odzyskania zwrotu udziału w nieruchomości w sytuacji braku współdziałania wszystkich byłych współwłaścicieli albo trudności w zidentyfikowaniu ich spadkobierców (por. wyżej).

4.4. Wobec powyższego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie jest także niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Konkluzja i skutki wyroku.

5.1. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje dotychczasowy pogląd, że ustawodawca dysponuje względną swobodą określania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, na których nie zrealizowano celu publicznego uzasadniającego wywłaszczenie (por. zwłaszcza cytowany już wyrok o sygn. SK 43/07).

Badane w niniejszym postępowaniu rozwiązanie (bezwzględny obowiązek współdziałania wszystkich osób uprawnionych w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości) wykracza jednak poza granice tej swobody i jest niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, restytucja współwłasności odjętej w sposób sprzeczny z prawem powinna – co do zasady – polegać na równoczesnym zwrocie w jednym postępowaniu wszystkich udziałów w wywłaszczonej nieruchomości byłym współwłaścicielom (ich spadkobiercom). Jeżeli jednak w danym stanie faktycznym jest to niemożliwe albo nadmiernie utrudnione, ustawa powinna przewidywać zwrot wywłaszczonych udziałów tym uprawnionym, którzy tego zażąдают. Tylko w ten sposób można bowiem zapewnić, że wywłaszczenie będzie odbywało się – jak wymaga tego Konstytucja – jedynie w ostateczności, gdy jest to konieczne dla realizacji celu publicznego. Brak współdziałania wszystkich byłych współwłaścicieli (ich spadkobierców) w postępowaniu zwrotowym nie usprawiedliwia natomiast praktycznie bezterminowego gospodarowania przez podmioty publiczne nieruchomościami, które okazały się zbędne lub nieprzydatne i na których nie można także zrealizować innego celu publicznego (por. art. 136 ust. 4 u.g.n.).

5.2. Prawidłowa realizacja wyroku będzie wymagała od ustawodawcy rozważenia konieczności podjęcia działań legislacyjnych na dwóch komplementarnych płaszczyznach.

Po pierwsze, konieczne jest przyznanie samodzielnej legitymacji procesowej w postępowaniu zwrotowym każdemu z byłych współwłaścicieli nieruchomości (spadkobiercy), tak aby mogli oni w sposób autonomiczny dochodzić swoich roszczeń niezależnie od stanowiska pozostałych uprawnionych.

Po drugie, należy w postępowaniu zwrotowym zapewnić także prawa tym osobom, które z różnych powodów nie wystąpiły z wnioskiem o zwrot udziału w nieruchomości, a są do tego uprawnione. Istotne jest przy tym, że odpowiedzialność za poinformowanie tych osób o możliwości przyłączenia się do toczącego się postępowania zwrotowego oraz uzyskania ich ostatecznego stanowiska powinna spoczywać na organach, ponieważ to one (a nie wnioskodawca) są zobowiązane do naprawienia skutków nieprawidłowego wywłaszczenia.

Wybór szczegółowych rozwiązań w powyższym zakresie należy do ustawodawcy, który przy podejmowaniu decyzji powinien dokonać należytego wyważenia interesu prywatnego (wnioskodawcy i innych uprawnionych, niebiorących udziału w postępowaniu zwrotowym) oraz interesu publicznego.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że kontrolowana w niniejszej sprawie norma prawna znajduje zastosowanie także do innych stanów faktycznych, niż ujęte w sentencji niniejszego orzeczenia. Obowiązuje ona zarówno wtedy, gdy wielość uprawnionych ma charakter pierwotny (bo wywłaszczana nieruchomość należała poprzednio do kilku współwłaścicieli), jak i wtórny (gdy po poprzednim jedynym wywłaszczonym właścicielu pozostało kilku spadkobierców; por. np. wyrok NSA z 5 stycznia 2001 r., sygn. akt IV SA 2217/98, Lex nr 53398 – niepublikowany w CBOSA; teza powtarzana w najnowszym orzecznictwie np. w wyroku WSA w Warszawie z 12 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1829/12). Wykonanie niniejszego wyroku będzie więc wymagało od ustawodawcy rozważenia odpowiedniego zakresu podmiotowego ewentualnych zmian prawnych.

Z powyższych powodów należało orzec jak na wstępie.