

**WYROK**  
z dnia 13 grudnia 2012 r.  
**Sygn. akt P 12/11\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Mirosław Granat – sprawozdawca  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 25 września i 13 grudnia 2012 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku:

czy art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, na której w terminie 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją tego celu i w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten zrealizowano, lecz następnie przeznaczono ją na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323, z 2011 r. Nr 64, poz. 341, Nr 106, poz. 622, Nr 115, poz. 673, Nr 129, poz. 732, Nr 130, poz. 762, Nr 135, poz. 789, Nr 163, poz. 981, Nr 187, poz. 1110 i Nr 224, poz. 1337 oraz z 2012 r. poz. 908) w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomość, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

**I**

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku postanowieniem z 18 stycznia 2011 r. (sygn. akt II SA/Gd 562/10) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem, czy art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 28 grudnia 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 1472.

U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, na której w terminie 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją tego celu i w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten zrealizowano, lecz następnie przeznaczono ją na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

2. Stan faktyczny przed sądem pytającym sprawy dotyczącej zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zawisłej był następujący.

Skarżący przed WSA w Gdańsku został wywłaszczony na rzecz Skarbu Państwa decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z 9 grudnia 1971 r. Jako cel wywłaszczenia wskazano budowę magazynu leków. Do wniosku załączono decyzję o lokalizacji szczegółowej inwestycji z 10 lipca 1970 r., a 22 grudnia 1971 r. wydano decyzję o pozwoleniu na budowę magazynu leków. W lipcu 1972 r. spisano protokół odbioru końcowego i przekazano do użytku inwestycję pod nazwą Magazyn Rezerw Terenowych Rtg, a w sierpniu 1972 r. wydano decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. W późniejszym postępowaniu o zwrot tej nieruchomości bezspornie ustalono, że cel inwestycyjny zrealizowano na tej nieruchomości najpóźniej w 1975 r. W 1976 r. pozostała część działki wokół magazynu została zabudowana podczas rozbudowy warsztatów samochodowych znajdujących się na sąsiedniej nieruchomości. Sam magazyn leków także został rozbudowany w 1989 r. w ten sposób, że dobudowano do niego na pozostałej części nieruchomości następny budynek. Ostatecznie na nieruchomości ustaliła się zabudowa administracyjno-socjalna oraz warsztatowo-magazynowa związana ze służbami sanitarnymi.

Skarżący wraz z żoną wniósł o zwrot niezabudowanej magazynem części nieruchomości, której własność w procesie komunalizacji mienia państwowego nabyła gmina. Kierownik Urzędu Rejonowego odmówił zwrotu nieruchomości w decyzji z 7 grudnia 1992 r. wydanej na podstawie art. 48 ust. 1 w związku z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99). Organ administracji uznał, że działka nie była zbędna na cel, na który ją wywłaszczono, i nie zachodzi podstawa zwrotu. Skarżący nie wnieśli odwołania od tej decyzji, która stała się ostateczna.

Nieruchomość została następnie podzielona na dwie działki geodezyjne. Powierzchnia pierwszej z działek, na której znajduje się wybudowany magazyn leków, wynosi 361 m<sup>2</sup>, powierzchnia drugiej z działek, na której znajduje się m.in. budynek dobudowany do magazynu leków w 1989 r. oraz są warsztaty samochodowe i magazyny, wynosi 162 m<sup>2</sup>.

W 2008 r. skarżący ponownie zwrócił się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości w ten sposób, że we wniosku z 30 grudnia 2008 r. wniósł o zwrot pierwszej z działek, a we wniosku z 20 kwietnia 2009 r. – także o zwrot drugiej z nich. Skarżący wskazał, że znajdujący się na pierwszej działce budynek od dawna nie funkcjonuje jako magazyn leków, stoi opuszczony i niszczeje. Ta część nieruchomości stała się zatem faktycznie zbędna na cel wywłaszczenia – pod organizację magazynu leków. Pozostała część nieruchomości, w tym w całości druga działka geodezyjna, albo nie została wykorzystana na cel budowy magazynu leków, albo dokonano jej zabudowy z przekroczeniem terminów określonych w art. 137 ust. 1 u.g.n. Rozbudowa magazynu leków na drugiej działce dopiero w 1989 r. stanowi dowód, że w tej części nieruchomości była od początku zbędna w sensie prawnym na cel budowy magazynu leków określony w decyzji wywłaszczeniowej. W ciągu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się

ostateczna, na tej części nieruchomości cel wywłaszczenia nie został zrealizowany (tzn. działka nie została zabudowana pod magazyn leków), lecz nastąpiło to po wskazanym terminie. Także w pozostałej części nieruchomości została zabudowana lub wykorzystywana na cele inne niż związane z obsługą magazynu leków. Także te części nieruchomości powinny zostać uznane za zbędne w rozumieniu art. 137 ust. 1 u.g.n. i powinny podlegać zwrotowi.

Właściwy w sprawie Starosta Wejherowski, po rozpoznaniu przekazanych mu spraw o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, odmówił skarżącemu zwrotu obu działek w decyzji z 15 lutego 2010 r. Podstawą prawną decyzji były art. 136 i art. 137 u.g.n. Starosta uznał, że cel wywłaszczenia został zrealizowany na całej nieruchomości wywłaszczonej (tj. na obu działkach geodezyjnych) najpóźniej w 1975 r., a zatem w terminach określonych w art. 137 u.g.n. Skoro nieruchomość nie jest zbędna w sensie prawnym, to ani zaprzestanie realizacji celu wywłaszczenia, ani przeznaczenie na wiosnę 2009 r. (czyli już po wniesieniu wniosku o jej zwrot) części nieruchomości na inny cel publiczny – organizację archiwum starostwa powiatowego – nie zmieniają oceny prawnej zrealizowania celu wywłaszczenia. Organ administracji nie miał także obowiązku zawiadomiania skarżącego w 1989 r. o zamiarze przeznaczenia części nieruchomości na wybudowanie kolejnego magazynu (budynku użytkowego), ani też na wiosnę 2009 r. o zmianie przeznaczenia budynku wykorzystywanego pierwotnie jako magazyn leków. Ponadto nawet gdyby znaczna część nieruchomości (m.in. druga działka niezabudowana pierwotnie magazynem leków) okazała się od samego początku prawnie zbędna na cel budowy magazynu leków, na który ją wywłaszczone, zwrot tej działki i tak nie byłby obecnie możliwy. Na podstawie umowy notarialnej z 28 grudnia 2006 r. osoby trzecie nabyły własność znajdującego się na tej działce lokalu użytkowego (warsztatu samochodowego) wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej powstałej na tej nieruchomości. Skoro powiat pucki jest obecnie jedynie współwłaścicielem tej działki, zwrot jest niemożliwy, ponieważ mógłby polegać na zwrocie „pełnego” prawa własności nieruchomości, a nie udziałów w jej współwłasności.

Wojewoda Pomorski w decyzji z 12 maja 2010 r. utrzymał w mocy decyzję Starosty Wejherowskiego o odmowie zwrotu obu działek. Stosując art. 137 ust. 1 u.g.n. Wojewoda uznał, że prace inwestycyjne przy budowie magazynu leków rozpoczęto na nieruchomości przed upływem 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. Cel inwestycyjny został zrealizowany w ustawowym terminie 10 lat od tego dnia. Jeżeli cel wywłaszczenia został osiągnięty, nie ma dalszych podstaw zwrotu nieruchomości mimo późniejszej zmiany jej przeznaczenia. Nie ma zatem znaczenia prawnego fakt, że po wybudowaniu magazynu i po jego długoletnim funkcjonowaniu część wywłaszczonej nieruchomości została zagospodarowana w inny sposób, niż przewidywany w decyzji o wywłaszczeniu.

W skardze do WSA na decyzję Wojewody Pomorskiego skarżący wskazał, że powinien być dopuszczalny zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie tylko w sytuacji, gdy nie realizowano zamierzonej inwestycji, ale również wtedy, gdy inwestycję wykonano, ale jest ona obecnie (w chwili ewentualnego zwrotu) wykorzystywana lub przeznaczona na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu.

3. WSA w Gdańsku zawiesił postępowanie w sprawie i zwrócił się z pytaniem prawnym, czy obowiązująca treść art. 137 ust. 1 u.g.n. jest zgodna z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Sąd wskazał, że wykładnia art. 137 ust. 1 u.g.n., który w brzmieniu określonym ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.) był podstawą kwestionowanej przez skarżącego decyzji odmownej Wojewody Pomorskiego z 12 maja 2010 r., prowadzi do wniosku, że obecnie możliwy jest zwrot

jedynie takiej wywłaszczonej nieruchomości, na której albo nie zrealizowano w ogóle celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu, albo cel ten zrealizowano zbyt późno, tj. inwestycję przeprowadzono z przekroczeniem terminów wskazanych w art. 137 ust. 1 u.g.n. Wykładnia art. 137 ust. 1 u.g.n. nie pozwala natomiast uznać, że za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu sąd mógłby uznać nieruchomość, na której cel wywłaszczenia zrealizowano w ustawowych terminach, a następnie przeznaczono ją na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Brak możliwości orzeczenia obowiązku zwrotu powinien zostać uznany za niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Jeżeli bowiem istnieje, wywiedziona z art. 21 ust. 2 Konstytucji, zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nakazująca zwrot wywłaszczonej nieruchomości w wypadku zaprzestania faktycznego jej wykorzystywania na cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu, wówczas obecna treść art. 137 ust. 1 u.g.n. jest niezgodna z tą zasadą.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 13 maja 2011 r. wniósł o uznanie, że art. 137 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, na której w określonych w tym przepisie terminach rozpoczęto i zakończono prace związane z realizacją tego celu i którą przeznaczono następnie na inny cel publiczny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wskazał na trafność ujęcia problemu konstytucyjnego przez WSA w Gdańsku. Istotnie, niekonstytucyjność pominięcia ustawodawczego w art. 137 ust. 1 u.g.n. należałoby przyjąć wówczas, gdyby z art. 21 ust. 2 Konstytucji mogła zostać wywiedziona zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w każdym wypadku, w którym nie jest ona wykorzystywana na konkretny cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z art. 21 ust. 2 Konstytucji wynikałoby wówczas dla ustawodawcy nakaz szerokiego ujęcia przesłanek „zbędności” nieruchomości uzasadniających jej zwrot byłemu właścicielowi, a zarazem zakaz pominięcia w odpowiedniej regulacji ustawowej jakiegokolwiek wypadku wykorzystywania wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż ten, który został określony w decyzji o wywłaszczeniu. Dotyczyłoby to również sytuacji, w której cel ten został już zrealizowany.

W ocenie Marszałka Sejmu, tego rodzaju generalna zasada konstytucyjna nie może być dekodowana z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji. Po pierwsze, taka zasada w istotny sposób ograniczałaby zakres autonomii regulacyjnej ustawodawcy zwykłego w odniesieniu do kwestii zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, a tę zapewnił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. SK 43/07). Po drugie, poszerzenie katalogu przesłanek „zbędności” nieruchomości o wypadek postulowany przez sąd pytający stanowiłoby zagrożenie dla trwałości ukształtowanych i ustabilizowanych stosunków prawnych dotyczących nieruchomości. Po trzecie, nie jest uprawniona sugerowana przez sąd pytający analogia między zaskarżonym art. 137 ust. 1 u.g.n. a przepisem art. 229a u.g.n., który został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji w wyroku z 3 kwietnia 2008 r. (sygn. K 6/05). Art. 229a u.g.n. wykluczał zwrot wywłaszczonej nieruchomości w wypadku niezrealizowania celu wywłaszczenia, jeżeli na tej nieruchomości zrealizowano inny cel, który w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu mógł stanowić podstawę wywłaszczenia (tzn. inny cel publiczny nieokreślony w decyzji o wywłaszczeniu), bez weryfikacji w toku postępowania wywłaszczeniowego, czy nowy cel mógł być zrealizowany bez ingerencji w konstytucyjne prawa osoby wywłaszczonej. Tymczasem w wypadku art. 137 ust. 1 u.g.n. dochodzi do realizacji pierwotnego celu wywłaszczenia, zanim nieruchomość przeznaczy się na inny cel. Nie występuje niebezpieczeństwo dokonania arbitralnej zmiany przeznaczenia

wywłaszczonej nieruchomości bez uprzedniej realizacji pierwotnego celu wywłaszczenia. Z powyższych względów kwestionowany art. 137 ust. 1 u.g.n. nie wyszedł poza zakres swobody normowania zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości określony w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 1 września 2011 r. wniósł o uznanie, że art. 137 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, na której w terminie 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją tego celu i w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten zrealizowano, lecz następnie przeznaczono na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zarzut niekonstytucyjności art. 137 ust. 1 u.g.n. jest niezasadny. Sąd pytający przyjął niewłaściwą interpretację wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. SK 22/01 oraz K 6/05 i pominął wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 43/07, który ma kluczowe znaczenie. W konsekwencji sąd pytający odmiennie interpretuje treść zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wywodzonej z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Tymczasem istota tej zasady odnosi się tylko do sytuacji, gdy wywłaszczona nieruchomość nie została prawidłowo użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia. Nie ma także żadnych podstaw, by wskazywać na podobieństwo między art. 137 ust. 1 u.g.n. a art. 229a u.g.n. ze względów nawiązujących do argumentów przedstawionych przez Marszałka Sejmu. Ponadto ukształtowanie przesłanek zbędności wywłaszczonej nieruchomości prowadziłoby do ograniczeń prawa własności podmiotów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, które korzystają z konstytucyjnej gwarancji własności (art. 165 Konstytucji). Podmioty te byłyby „ubezwłasnowolnione”, jeżeli nie mogłyby praktycznie korzystać z własnej nieruchomości w sytuacji, gdy cel publiczny wskazany w decyzji wywłaszczeniowej został osiągnięty, a powstałaby konieczność użycia tej nieruchomości na inny cel.

## II

Na rozprawie w dniach 25 września i 13 grudnia 2012 r. uczestnicy podtrzymali swoje stanowiska w sprawie. Przedstawiciel Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku podtrzymał w szczególności pogląd, iż art. 21 ust. 2 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, dlatego że Trybunał Konstytucyjny właśnie z tego przepisu wyprowadził zasadę zwrotu, która nie jest wyartykułowana w żadnym innym przepisie Konstytucji. Sąd pytający rozszerzył na rozprawie podstawę oceny zaskarżonego przepisu o art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, które statuują równą ochronę prawa własności i zasadę równego traktowania. Trybunał Konstytucyjny podjął postanowienie o pozostawieniu bez rozpoznania zgłoszonego podczas rozprawy wniosku o zbadanie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestionowany przepis.

Jednym z podstawowych celów uchwalenia ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) było określenie zasad wywłaszczania nieruchomości oraz zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (art. 1 pkt 5 u.g.n.). Zgodnie z art. 136 ust. 3 u.g.n., poprzedni właściciel nieruchomości lub jego spadkobiercy mogą w każdym czasie żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Kwestionowany przez sąd art. 137 ust. 1 u.g.n., w brzmieniu określonym ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492; dalej: ustawa nowelizująca z 2003 r.), stanowi, że:

„Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:

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

## 2. Problem konstytucyjny.

Wskazany przez WSA w Gdańsku zakres zaskarżenia art. 137 ust. 1 u.g.n. dowodzi, że sąd pytający domaga się zbadania konstytucyjności tej regulacji w zakresie, w jakim dotychczasowa treść art. 137 ust. 1 u.g.n. wskazująca nieruchomości „zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu” nie wymienia nieruchomości, na których zrealizowano cel wywłaszczenia określony w decyzji o wywłaszczeniu w ciągu wskazanych terminów, a po upływie tych terminów przeznaczono je na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Wskazywana przez sąd pytający wątpliwość konstytucyjna dotyczy pominięcia ustawodawczego w treści art. 137 ust. 1 u.g.n., które podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Pominięcie to polega na nienalожeniu na organy administracji ustawowego obowiązku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości poprzednim właścicielom w sytuacji, gdy na wywłaszczonej nieruchomości prawidłowo zrealizowano w ustawowych terminach cel wywłaszczenia określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość przeznaczono na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu.

W ocenie sądu pytającego, pominięcie to jest niezgodne z nakazem dokonywania zwrotu wywodzonym z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji. WSA w Gdańsku prezentuje pogląd, zgodnie z którym z art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika konstytucyjny obowiązek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości także w wypadku, w którym nie jest już ona dłużej wykorzystywana na cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyprowadził konstytucyjną zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji, nie wypowiedział się jednak dotychczas, czy obejmuje ona także sytuację nieruchomości prawidłowo wykorzystanych na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, które następnie przekazują się na realizację innych celów. Gdyby Trybunał Konstytucyjny potwierdził istnienie konstytucyjnego obowiązku zwrotu również w tym wypadku, wówczas konieczne byłoby stwierdzenie niekonstytucyjności art. 137 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim przepis nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, na której cel ten zrealizowano i na ten cel ją wykorzystywano, lecz następnie przeznaczono na realizację innego celu.

## 3. Wykładnia kwestionowanego przepisu.

3.1. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wprowadzenie art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. i wskazanie kategorii nieruchomości podlegających zwrotowi na wniosek poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców stanowiło celowe działanie ustawodawcy. Określenie w ustawie, które nieruchomości nabyte w drodze wywłaszczenia uznaje się za zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i podlegające obowiązkowi zwrotu we wskazanych wyraźnie wypadkach, eliminuje szereg dotychczasowych wątpliwości interpretacyjnych organów administracji oraz sądów administracyjnych rozpatrujących skargi na decyzje w sprawie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Pojęcie zbędności nieruchomości nie zostało bowiem zdefiniowane ani w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70, ze zm.; dalej: u.z.t.w.n. z 1958 r.), który po raz pierwszy wprowadził ustawową instytucję zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, ani w poprzednio obowiązującym art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99; dalej: u.g.g.w.n. z 1985 r.).

3.1.1. Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.z.t.w.n. z 1958 r., nieruchomości wywłaszczone w trybie tej ustawy podlegały zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela, jeżeli właściwy organ administracji ustalił, że „nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie”. Organ administracji badał, czy nieruchomość nie została jeszcze użyta na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie. Po pojęciem „użycia” rozumiano powszechnie nie tylko korzystanie z nieruchomości, ale także rozpoczęcie inwestycji oraz czynności służących przygotowaniu tej inwestycji w ramach planów inwestycyjnych. Na podstawie art. 34 ust. 1 u.z.t.w.n. organ administracji decydował o tym, czy nieruchomość „nieużyta” we wskazanym sensie, pozostawała nadal niezbędna na cel wywłaszczenia. Ze względu na przyznany szeroki zakres uznania organu administracji wystąpienia przesłanki zbędności oraz brak konkretnych terminów zrealizowania celu wywłaszczenia pojawiały się trudności z precyzyjnym wskazaniem momentu powstania obowiązku administracji dokonania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej. Problemy te wystąpiły także w orzecznictwie sądownoadministracyjnym po powołaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8), właściwego do orzekania w sprawie skarg na decyzje administracyjne, w tym na decyzje o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

3.1.2. Zgodnie z art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. z 1985 r. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464, ze zm.), „nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego za jego zgodą, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu”.

Brzmienie przepisu sugerowało, że podobnie jak art. 34 ust. 1 u.z.t.w.n. z 1958 r., pełnił on również raczej funkcję legalizującą działania administracji państwowej w tych wypadkach, w których zdecydowano się na zwrot osobom prywatnym nieruchomości stanowiących własność państwową, nabytą w drodze wywłaszczenia. W ustawie nie sprecyzowano, kiedy i jak nieruchomość mogła stać się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. z 1985 r. nie zawierał też dodatkowego zastrzeżenia o „nieużyciu” nieruchomości na cel wywłaszczenia. Ustawa pozostawiała zatem szeroki zakres uznania organom administracji. Zakres ten został wyraźnie zawężony po wejściu w życie zmienionego w 1989 r. nowego brzmienia art. 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy wprowadzonego ustawą z 29 grudnia 1989 r. o

zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444) oraz pozostających w związku zmianach prawa wywłaszczeniowego dokonanych ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

3.2. Po 1990 r. przesłankę zbędności i ramy zakresu obowiązku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości na podstawie art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. w brzmieniu określonym ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ustalano w orzecznictwie sądów administracyjnych na podstawie celowościowej i funkcjonalnej interpretacji przepisów ustawy powołującej się na brzmienie art. 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy. W wykładni podkreślano, że nieruchomość była zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli upłynął pewien wystarczająco długi okres od chwili wywłaszczenia do chwili żądania zwrotu nieruchomości, a w chwili wystąpienia z żądaniem na nieruchomości nie rozpoczęto jeszcze realizacji celu publicznego określonego w decyzji o wywłaszczeniu lub po wywłaszczeniu została ona faktycznie przekazana na realizację innego celu niż pierwotnie wskazany cel wywłaszczenia.

3.2.1. Spełnienie przesłanek zwrotu ustalano przez wskazanie naruszenia podstawowych zasad postępowania wywłaszczeniowego. Nieruchomość nie mogła być wywłaszczona, jeżeli umieszczono ją tylko w planie inwestycji zawartym w aktualnym terenowym planie społeczno-gospodarczym. Także przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na określony cel nie stanowiło jeszcze przesłanki orzekania o jej wywłaszczeniu. Niezbędna do tego była wydana ważna decyzja o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji, a następnie decyzja o lokalizacji inwestycji, konkretyzująca zadania planowe co do miejsca i określonego czasu (por. wyrok NSA w Warszawie z 2 marca 1987 r., sygn. akt IV SA 970/86, ONSA nr 1/1987, poz. 21).

Jeżeli zatem do wywłaszczenia nieruchomości mimo to doszło, a nie udało się uzyskać odpowiednich decyzji administracyjnych i nie rozpoczęto realizacji celu uzasadniającego wywłaszczenie – powstawał obowiązek zwrotu tej nieruchomości. Brak aktualnej decyzji o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji, a następnie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, wskazywał więc na zbędność tej nieruchomości na cel uzasadniający wywłaszczenie (por. wyrok NSA w Warszawie z 16 grudnia 1987 r., sygn. akt IV SA 642/87, ONSA nr 1/1988, poz. 19). Nie było też dopuszczalne i prawnie uzasadnione powoływanie się na decyzję lokalizacyjną, jeżeli nieruchomość od wielu lat nie była wykorzystywana na cel, dla którego została wywłaszczona, a decyzja lokalizacyjna wydana została już po wszczęciu postępowania o zwrot tej nieruchomości (por. wyrok NSA w Łodzi z 11 kwietnia 1994 r., sygn. akt SA/Łd 335/94, „Prokuratura i Prawo” nr 6/1995, poz. 58, wyrok NSA w Krakowie z 6 maja 1994 r., sygn. SA/Kr 1740/93, „Wokanda” nr 11/1994, poz. 32, wyrok NSA w Warszawie z 10 maja 1994 r., sygn. akt IV SA 854/93, „Przegląd Sądowy” nr 3/1996, poz. 112).

3.2.2. Ważna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji stanowiła obligatoryjny załącznik do wniosku wywłaszczeniowego i tylko na jej podstawie można było stwierdzić niezbędność nieruchomości na cel skonkretyzowany w miejscu i w czasie, wskazany w decyzji lokalizacyjnej. Treść decyzji oraz okres jej ważności był podstawą oceny podczas orzekania o zwrocie nieruchomości, czy jest ona nadal niezbędna na cel, który uzasadniał wywłaszczenie. Na tej podstawie sformułowano w orzecznictwie tezę, iż niezbędność w wypadku orzekania o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości musi być oceniana na podstawie tych samych kryteriów, co niezbędność w postępowaniu mającym na celu odjęcie prawa własności (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 1987 r., sygn.



akt IV SA 938/86, ONSA nr 1/1987, poz. 28). Dlatego ustawowy obowiązek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości powstawał wówczas, gdy wydana prawidłowo decyzja o lokalizacji inwestycji stanowiąca podstawę do wydania decyzji wywłaszczeniowej, straciła swą aktualność lub ważność. Decyzje lokalizacyjne zawierały klauzulę, że tracą ważność w szczególności wówczas, gdy w określonym czasie nie została rozpoczęta realizacja inwestycji. Instytucja ta zapobiegać miała niegospodarnemu przejmowaniu gruntów przez państwo, rozkładaniu na wiele lat rzeczywistego wykorzystania nieruchomości na cel wywłaszczenia oraz przesuwaniu terminu wykorzystania na czas bliżej nie oznaczony. W tych okolicznościach następcza utrata ważności decyzji lokalizacyjnej (i brak przywrócenia jej ważności) powodowała wygaśnięcie celu, na który dokonano wywłaszczenie, co rodziło ustawowy obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (por. wyrok NSA w Warszawie z 23 maja 1991 r., sygn. akt IV SA 374/91, ONSA nr 2/1991, poz. 47). Przez „zbędność” nieruchomości na cel wywłaszczenia należało tu rozumieć zbędność w rozumieniu prawnym. Chodziło o powstanie stanu prawnego, w którego świetle dana nieruchomość nie mogła być użyta na cel zamierzony przez wnioskodawcę wywłaszczenia. Utrata ważności decyzji lokalizacyjnych, dotyczących terenu obejmującego wywłaszczoną nieruchomość, oznaczała wystąpienie przesłanek uzasadniających zwrot tej nieruchomości, gdyż wygaszał prawnie określony cel wywłaszczenia nieruchomości (por. wyrok NSA w Warszawie sygn. akt IV SA 374/91).

Także użycie nieruchomości na cel inny niż cel wywłaszczenia stanowiło okoliczność rodzącą obowiązek zwrotu nieruchomości poprzednim właścicielom. W myśl art. 74 ust. 1 u.g.g.w.n., podobnie jak poprzednio art. 34 ust. 1 u.z.t.w.n. z 1958 r., zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego – za ich zgodą – podlegała nieruchomość wywłaszczona, która nie będąc zagospodarowana na cel wywłaszczenia, stawała się zbędna na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, nawet gdy mogła być wykorzystana na inny cel publiczny wskazany w ustawie wywłaszczeniowej (por. tezy uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 27 stycznia 1988 r., sygn. akt III AZP 11/87, OSNC nr 11/1988, poz. 149, wpisanej do zbioru zasad prawnych). Podczas orzekania o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości przepisy te nie dopuszczały zmiany celu, dla którego orzeczono wywłaszczenie. Organ zamierzający wykorzystać wywłaszczoną nieruchomość na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu winien był uzyskać zgodne oświadczenie byłych właścicieli lub ich wszystkich następców prawnych, z którego będzie wynikało, iż rezygnowali z żądania zwrotu nieruchomości w trybie art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. (por. wyrok NSA w Katowicach z 19 lipca 1994 r., sygn. akt SA/Ka 2214/93, „Prokuratura i Prawo” nr 6/1995, s. 56). Jeżeli tej zgody nie było, nieruchomość podlegała obligatoryjnie zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela. Przesłanką zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jej poprzedniemu właścicielowi była tu okoliczność, że nieruchomość nie została użyta na cel, dla którego została wywłaszczona (por. wyrok NSA w Warszawie z 3 listopada 1987 r., sygn. IV SA 372/87, ONSA nr 2/1987, poz. 76). Stwierdzenie celu wywłaszczenia ujmowano jednak w orzecznictwie dość szeroko, zwłaszcza w zakresie najczęściej występujących wywłaszczeń – pod budowę osiedli mieszkaniowych (por. wyrok NSA w Warszawie z 3 listopada 1987 r., sygn. IV SA 372/87, ONSA nr 2/1987, poz. 76) czy infrastruktury osiedla mieszkaniowego (por. wyrok NSA w Warszawie z 16 czerwca 1994 r., sygn. akt IV SA 1116/93, ONSA nr 2/1995, poz. 84), co osłabiało gwarancyjny charakter tej przesłanki zwrotu.

3.2.3. Jeżeli wywłaszczona nieruchomość jeszcze nie została użyta, a nadal ważna pozostawała decyzja o lokalizacji inwestycji, nieruchomość mogła podlegać zwrotowi, jeżeli okazała się faktycznie zbędna na cel wywłaszczenia. Dla zastosowania art. 69 ust. 1

u.g.g.w.n. bez znaczenia były przyczyny niewykorzystania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Wystarczającą przesłanką było stwierdzenie sytuacji faktycznej, która wskazywała na niezrealizowanie celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu w dniu złożenia przez byłego właściciela wniosku o zwrot wywłaszczonej (przejętej) nieruchomości (por. wyrok NSA w Warszawie z 12 stycznia 1994 r., sygn. akt IV SA 1943/92, ONSA nr 1/1995, poz. 31, wyrok NSA w Warszawie z 14 marca 1994 r., sygn. akt IV SA 1949/92, ONSA nr 1/1995, poz. 43). Przesłanka faktycznej zbędności budziła największe wątpliwości interpretacyjne. Z jednej strony wskazywano, że z wyprowadzonej w orzecznictwie zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wynikał brak obowiązku zwrotu, jeżeli nie nastąpiła jeszcze realizacja inwestycji objętej celem wywłaszczenia określonym w decyzji wywłaszczeniowej, ale nadal ważna była decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji, dla której realizacji nastąpiło wywłaszczenie (por. wyrok NSA w Warszawie z 21 października 1991 r., sygn. akt IV SA 914/91, ONSA nr 1/1992, poz. 3). Z drugiej strony wskazywano, że samo tylko powoływanie się na okoliczności mające wskazywać na rzekomo bliski termin realizacji inwestycji w trakcie ważności decyzji lokalizacyjnej nie mogło stanowić przesłanki odmowy zwrotu byłemu właścicielowi wywłaszczonego terenu (por. wyrok NSA w Warszawie z 2 marca 1987 r., sygn. akt IV SA 970/86, ONSA 1987, nr 1, poz. 21). Podobnie powoływanie się na przewidywane wykorzystanie gruntu na budowę w bliżej nieokreślonym terminie nie mogło uzasadniać odmowy zwrotu nieruchomości (por. wyrok NSA w Warszawie z 10 kwietnia 1987 r., sygn. akt IV SA 938/86, ONSA nr 1/1987, poz. 28). Przydatność posiadanych przez gminę gruntów do realizacji zadań gminy nie wyłączała stosowania art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. (por. wyrok NSA w Lublinie z 30 września 1993 r., sygn. akt SA/Lu 273/93, „Wokanda” nr 3/1994, poz. 29). Także przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nadal na określony cel nie uzasadniało odmowy zwrotu nieruchomości nabytej w trybie przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości (por. wyrok NSA w Warszawie z 30 września 1991 r., sygn. akt IV SA 539/91, ONSA nr 3-4/1991, poz. 81, wyrok SN z 7 lutego 1995 r., sygn. akt III ARN 82/94, OSNP nr 15/1995, poz. 183).

3.3. Z wyprowadzonej w orzecznictwie zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wynikało zatem, że nieruchomość nie podlegała zwrotowi, jeżeli zrealizowano na niej inwestycję objętą celem wywłaszczenia określonym w decyzji wywłaszczeniowej, zgodną z tym celem i w czasie okresu ważności tej decyzji (por. wyrok NSA w Warszawie z 21 października 1991 r., sygn. akt IV SA 914/91, ONSA nr 1/1992, poz. 3). Zrealizowanie inwestycji, a w szczególności wykonanie odpowiednich prac budowlanych, przesądzało o braku obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na podstawie art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. bez konieczności oceny dalszego sposobu wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości. Faktyczna realizacja inwestycji musiała się tylko wiązać się z rozpoczęciem konkretnych robót i nakładów inwestycyjnych, wskazujących na wykonanie obiektu budowlanego, a nie jedynie na przygotowaniu inwestycji (por. wyrok NSA w Warszawie o sygn. akt IV SA 914/91).

3.4. Wprowadzenie w 1997 r. art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. było wyrazem woli ustawodawcy, by nieruchomości wywłaszczone podlegały zwrotowi w określonych w tym przepisie sytuacjach. Ustawodawca nadał ustawowe ramy oceny postępowania wywłaszczyciela, których przekroczenie powodowało powstanie obowiązku zwrotu i uprawnień byłych właścicieli do dochodzenia zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Jak prawidłowo wskazuje sąd pytający, obecna treść art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. „sankcjonuje” trzy rodzaje wadliwości w postępowaniu wywłaszczyiciela z nieruchomością nabytą przymusowo w drodze wywłaszczenia.

Po pierwsze, wadliwość może polegać na niezwłocznym zrealizowaniu na wywłaszczonej nieruchomości innego celu niż cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Nawet niezwłoczna realizacja innego celu publicznego na wywłaszczonej nieruchomości powoduje przekroczenie ustawowych terminów określonych art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n., przewidzianych na realizację tego celu publicznego, który został określony w decyzji o wywłaszczeniu. Postępowanie wywłaszczyiciela cechuje naruszenie podstawowych zasad prawa wywłaszczeniowego, zgodnie z którymi nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 1 u.g.n.), a w razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ obowiązany jest zawiadomić poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (art. 136 ust. 2 u.g.n.). W wypadku niezłożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu, uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa (art. 136 ust. 5 u.g.n.), a wywłaszczyiciel może realizować na wywłaszczonej nieruchomości inny cel niż określony pierwotnie w decyzji o wywłaszczeniu. Naruszenie ustawowych regulacji dotyczących sposobu zagospodarowania działki po jej wywłaszczeniu jest dowodem na to, że dokonane wywłaszczenie nie było w rzeczywistości konieczne na realizację celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu, skoro użycie następuje na inny cel. Niezbędność nieruchomości na inny cel dowodzi nadużycia gwarancyjnego postępowania wywłaszczeniowego i stanowi uzasadnienie wprowadzenia obowiązku zwrotu na podstawie art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n.

Po drugie, wadliwość może polegać na zaniechaniu w ogóle realizacji przez wywłaszczyiciela wykonania celu publicznego określonego w decyzji o wywłaszczeniu.

Niepodjęcie przez wywłaszczyiciela działań zmierzających do wykonania zamierzonej inwestycji skutkuje przekroczeniem przewidzianych na to ustawowych terminów określonych w art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. Jeżeli bowiem nie rozpoczęto w ogóle prac związanych z realizacją celu publicznego w ciągu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, i cel publiczny nie został z tego powodu zrealizowany w ciągu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, dowodzi to braku faktycznej konieczności przymusowego odebrania podmiotom prywatnym praw do nieruchomości. Sugeruje też, że wywłaszczenie zostało dokonane albo zbyt pochopnie, albo nie zostało finansowo przygotowane, albo też miało w istocie charakter potencjalny, tzn. zmierzający do niedozwolonego powiększenia na drodze wywłaszczenia publicznego lub komunalnego zasobu nieruchomości mogącego służyć realizacji wielu zadań publicznych, a nawet prywatnych. Obowiązywanie w omawianej sytuacji art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. nakłada na podmiot publiczny obowiązek niezwłocznego zrealizowania tego celu publicznego, który uzasadniał wywłaszczenie. Regulując skutki niepodjęcia przez wywłaszczyiciela jakichkolwiek działań na wywłaszczonej nieruchomości, ustawodawca uznał dokonane wywłaszczenie – niezależnie od skutków niepodjęcia realizacji inwestycji – za niekonieczne na cel wywłaszczenia, a przez to zbędne.

Po trzecie, wadliwość może polegać na zrealizowaniu na wywłaszczonej nieruchomości celu wskazanego w decyzji o wywłaszczeniu, ale z przekroczeniem terminów wskazanych w art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n.

Wywłaszczyciel realizuje w takiej sytuacji ten cel publiczny, który uzasadniał wywłaszczenie konkretnej nieruchomości, spóźnia się jedynie z realizacją tego celu (podejmuje go w dalszym terminie). Ustawodawca, wprowadzając dla takiej sytuacji ustawy obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (*lege non distiguate* nieruchomości z rozpoczętą inwestycją lub nieruchomości, na których inwestycję już ukończono po upływie terminu 10 lat od chwili uprawomocnienia się decyzji o wywłaszczeniu), kierował się określonym rozumieniem niezbędności i konieczności wywłaszczenia danej nieruchomości na określony cel publiczny. Swoista „sankcja” dla wywłaszczyciela, który zrealizował inwestycję z przekroczeniem ustawowych terminów, pełni przede wszystkim funkcję prewencyjną, gdyż nie dochodzi tu do naruszenia podstawowych zasad postępowania wywłaszczeniowego określonych w art. 136 ust. 1, 2 i 5 u.g.n. Wprowadzając możliwość żądania przez poprzednich właścicieli zwrotu nieruchomości, ustawodawca zmierzał przede wszystkim do zagwarantowania bardziej przemyślanego planowania i finansowania inwestycji publicznych, a przede wszystkim do sięgania do instytucji przymusowego wywłaszczenia praw do nieruchomości tylko wtedy, gdy jest to naprawdę konieczne i niezbędne. Obowiązki w tej sytuacji przepisu o obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma mobilizować wywłaszczyciela do stosowania instytucji przymusowego odebrania własności prywatnej, jaką jest wywłaszczenie, tylko wtedy, gdy zgromadził on wystarczające środki pozwalające na niezwłoczną realizację inwestycji na wywłaszczonej nieruchomości lub gdy sytuacja prawna nieruchomości i otaczającej ją infrastruktury pozwala na sprawne przeprowadzenie inwestycji. Służy to dyscyplinie wydatkowania funduszy publicznych i zapobiega marnotrawstwu gospodarczemu.

3.5. Rację ma WSA w Gdańsku, iż jasne brzmienie przepisu art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. nie przewiduje *expressis verbis* obowiązku zwrotu nieruchomości wywłaszczonej (podobnie jak w poprzednim stanie prawnym), jeżeli w terminach wskazanych w art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. wywłaszczyciel prawidłowo zrealizował na tej nieruchomości cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. W konsekwencji nieruchomość nie podlega obowiązkowi zwrotu poprzednim właścicielom niezależnie od tego, jak długo wykorzystywano ją na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jakie były przyczyny zaprzestania dalszej realizacji tego celu, czy podmiot publiczny powziął zamiar przeznaczenia jej na realizację innego celu, a także jaki jest dalszy sposób wykorzystywania nieruchomości wywłaszczonej.

3.6. Tak rozumianą treść przepisu potwierdza ustabilizowana linia orzecnicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą jeżeli cel wywłaszczenia został prawidłowo osiągnięty, nie istnieje możliwość żądania zwrotu nieruchomości na podstawie art. 137 ust. 1 u.g.n.

Po pierwsze, nie podlega zwrotowi nieruchomość, na której zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a którą w chwili żądania zwrotu przekazano do faktycznego wykorzystywania na inny cel, tzn. na inny cel publiczny lub prywatny. Dotyczy to następujących przykładowych stanów faktycznych:

– teren wywłaszczony i wykorzystywany pod budowę wytwórni płyt oddano po zamknięciu tego zakładu straży pożarnej (zob. wyrok NSA w Warszawie z 2 czerwca 2000 r., sygn. akt I SA 661/99, Lex nr 653992);

– teren wywłaszczony pod budowę kanalizacji wodociągowej zabudowano pompami wodnymi, a następnie część nieruchomości wykorzystywanej w ten sposób przeznaczono na budowę drogi i pompy wodne zlikwidowano (zob. wyrok WSA w Białymstoku z 2 marca 2004 r., sygn. akt SA/Bk 1444/03, Lex nr 173693);

– nieruchomości wywłaszczoną na cele budownictwa specjalnego po 20 latach wykorzystywania na ten cel przeznaczono na plac ćwiczeń dla garnizonu wojskowego (zob. wyrok WSA w Krakowie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 43/03, Lex nr 722126, wyrok WSA w Krakowie z 10 października 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 2923/02, Lex nr 700675);

– teren wywłaszczony i wykorzystywany na cele budownictwa wojskowego przekazano giełdzie rolno-ogrodniczej (zob. wyrok NSA w Warszawie z 4 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1725/07, Lex nr 526206);

– budynki wchodzące w skład infrastruktury szpitala oddano do odpłatnego korzystania osobom prywatnym (zob. wyrok WSA w Lublinie z 3 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 771/08, Lex nr 543781).

Po drugie, wskazuje się również, że nie podlega zwrotowi nieruchomość, na której zrealizowano już cel wywłaszczenia, a która nie jest dłużej wykorzystywana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (została opuszczona), ale jeszcze nie przekazano jej na realizację innego celu. Dotyczy to przykładowych stanów faktycznych objętych wnioskami o zwrot nieruchomości:

– teren wywłaszczony pod budowę urządzeń dla poligonu lotniczego przestano wykorzystywać na ten cel po zamknięciu poligonu (zob. wyrok NSA z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA 745/99, Lex nr 687324);

– teren wywłaszczony pod kopalnię żwiru, który przestano wydobywać wskutek wyeksploatowania złoża (zob. wyrok NSA z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA 745/99, Lex nr 687324);

– teren wywłaszczony pod zakład produkcyjny przestano wykorzystywać ze względu na upadłość zakładu (zob. wyrok NSA z 12 stycznia 2001 r., sygn. akt I SA 1792/99, Lex nr 653943);

– zaprzestano po latach wykorzystywania wjazdu autobusów do dworca autobusowego znajdującego się na wywłaszczonej nieruchomości ze względu na zorganizowanie bezpieczniejszego wjazdu (zob. wyrok NSA w Warszawie z 20 lutego 2001 r., sygn. akt I SA 2139/99, Lex nr 55331);

– zaprzestano po latach z korzystania ze stacji pomp zbudowanych na wywłaszczonej nieruchomości ze względu na wybudowanie nowego wodociągu (zob. wyrok WSA w Białymstoku z 2 marca 2004 r., sygn. akt SA/Bk 1444/03, Lex nr 173693);

– po latach korzystania z budynku mieszkalnego znajdującego się na wywłaszczanej nieruchomości doszło do jego rozbiórki (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 5 lipca 2005 r., sygn. akt II SA/Bd 433/04, Lex nr 811217);

– na wywłaszczonej nieruchomości zaprzestano prowadzenia działalności usługowej związanej z wybudowaną lecznicą weterynaryjną (zob. wyrok NSA w Warszawie z 20 sierpnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1189/07, Lex nr 1015985).

Także wskazywany przez sąd pytający wyrok NSA w Warszawie z 28 listopada 2000 r. (sygn. akt I SA 1650/99, Lex nr 54429), w którym za dopuszczalne w świetle art. 137 ust. 1 u.g.n. uznano nie tylko zwrot wywłaszczonej nieruchomości, gdy nie zrealizowano zamierzonej inwestycji, lecz również gdy inwestycję wykonano, ale zostawała ona wykorzystana lub przeznaczona na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, nie przemawia za odmiennym rozumieniem obowiązującej regulacji art. 137 ust. 1 u.g.n. Pogląd sądu został bowiem wypowiedziany na marginesie sprawy, w której na wywłaszczonej nieruchomości nie zrealizowano w ogóle pierwotnego celu wywłaszczenia i nieruchomość ta nigdy nie była na ten cel faktycznie wykorzystywana (tzn. wywłaszczenie nastąpiło pod realizację kotłowni na potrzeby spółdzielni mieszkaniowej, kotłowni tej nie zbudowano, a następnie cel wywłaszczenia zmieniono i wybudowano piekarnię).

3.7. Trybunał Konstytucyjny jest świadom, że normatywna treść art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. ma zastosowanie nie tylko na przyszłość (do nieruchomości wywłaszczanych po wejściu w życie u.g.n. w 1997 r.), ale także do nieruchomości wywłaszczonych przed 1997 r. Wynika to z retrospektywnego charakteru instytucji zwrotu wywłaszczonych nieruchomości oraz z braku szczególnych przepisów intertemporalnych w u.g.n. Brak obowiązku zwrotu poprzednim właścicielom nieruchomości wywłaszczonej, na której w terminach wskazanych w art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. wywłaszczyciel prawidłowo zrealizował cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, dotyczy w istocie w większości wypadków nieruchomości wywłaszczonych przed 1990 r. na cele publiczne wówczas uzasadniające wywłaszczenie własności prywatnej. W znacznie mniejszym rozmiarze dotyczy nieruchomości wywłaszczonych w latach 1990-1997 i nieruchomości wywłaszczanych już na podstawie ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a także nieruchomości wywłaszczonych przed II wojną światową.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega również, że treść art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. znajduje szersze zastosowanie poza problematyką zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Przepisy te mają cechy przepisów o charakterze reprivatyzacyjnym. Wynika on z brzmienia art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n., zgodnie z którym art. 136 i art. 137 u.g.n. znajdują odpowiednie zastosowanie do określenia warunków zwrotu poprzednim właścicielom lub ich następcom prawnym nieruchomości nabytych lub przejętych przez państwo na innej drodze niż przez wywłaszczenie. Wprowadzenie zastosowanie to ma być „odpowiednie”, jednak nie budzi wątpliwości, że kwestionowane pominięcie ustawodawcze skutkujące brakiem możliwości zastosowania art. 137 ust. 1 w związku z art. 136 ust. 3 u.g.n. do żądania nieruchomości przejętych lub nabytych przymusowo przez państwo dotyczy także tych nieruchomości, które nie są już wykorzystywane na cele wskazane przez akty normatywne stanowiące podstawę ich przejęcia.

#### 4. Treść konstytucyjnej regulacji wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji).

4.1. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Zgodnie ze swą treścią, art. 21 ust. 2 Konstytucji reguluje konstytucyjne warunki (przesłanki) dopuszczalności wywłaszczenia, rozumianego jako ingerencję w sferę praw majątkowych określonych podmiotów. Przepisy Konstytucji nie definiują pojęcia wywłaszczenia, jednak dzięki wykładni systemowej tego przepisu wskazać należy, że art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do przymusowego pozbawienia (odjęcia) konstytucyjnej kategorii „własności prywatnej”. Wynika to z samej konstrukcji pojęcia wywłaszczenie („wy-właszczenie”) stanowiącego synonim instytucji umożliwiającej państwu – w drodze wyjątku – na ingerencję w konstytucyjne gwarancje własności. W tym znaczeniu wywłaszczenie stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady ochrony własności prywatnej, wyrażonej w art. 21 ust. 1 w związku z art. 20 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, zaś podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji). Trwałość i nienaruszalność „własności prywatnej” oraz powszechny dostęp do tego prawa stanowią jedną z naczelných zasad ustrojowych Konstytucji. Ochrona prawa własności została ujęta również w ramach praw człowieka i obywatela uregulowanych w rozdziale II ustawy zasadniczej, w tytule „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”.

Zamieszczony tu art. 64 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

4.2. Ujęcie konstytucyjnego wywłaszczenia jako ingerencji we „własność prywatną” wynika ze sposobu regulacji konstytucyjnych gwarancji ochrony własności zawartych w art. 21 Konstytucji, w ramach którego art. 21 ust. 1 Konstytucji przewiduje zasadę ogólną, zaś art. 21 ust. 2 Konstytucji dozwolony od niej wyjątek. Art. 21 ust. 2 Konstytucji, podobnie jak poprzednio obowiązujący art. 7 Konstytucji z 1952 r. w brzmieniu zmienionym w 1989 r., pełni dodatkowe cele ochronne względem własności i praw majątkowych, których ochronę przewiduje art. 21 ust. 1 w związku z art. 20 Konstytucji. Uregulowanie bowiem w art. 21 ust. 2 Konstytucji warunków dopuszczalności wywłaszczenia wzmacnia funkcję gwarancyjną ochrony prawa własności. Sprecyzowanie przesłanek ingerencji we własność prywatną pozwala na wskazanie tych działań państwa, które owe przesłanki przekraczają i które stanowią niedozwoloną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Tak też rozumiane jest ujęcie konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia od chwili jej ukształtowania zgodnie z modelem wprowadzonym w art. 17 Deklaracji praw człowieka i obywatela z 26 sierpnia 1789 r., zgodnie z którym „własność jest prawem nienaruszalnym i świętym – i nie może być nikomu odebrana, chyba, że wymaga tego publiczna, prawnie uzasadniona konieczność, i to pod warunkiem sprawiedliwego i uprzedniego odszkodowania”. Na wskazanym pojmowaniu regulacji instytucji wywłaszczenia oparto brzmienie art. 99 zdania pierwszego Konstytucji marcowej z 1921 r., zachowanego w mocy po wejściu w życie Konstytucji kwietniowej z 1935 r. Przepis znajdujący się w rozdziale V Konstytucji marcowej „Powszechnie obowiązki i prawa obywatelskie”, stanowił, że „Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem”.

Art. 21 Konstytucji nawiązuje bezpośrednio do sposobu regulacji konstytucyjnego standardu dopuszczalności wywłaszczenia wprowadzonego do polskiego porządku prawnego ustawą z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, wraz z tak istotnymi zmianami ustrojowymi jak klauzula zawarta w art. 1 Konstytucji, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Art. 7 pozostawionych w 1989 r. w mocy przepisów konstytucyjnych z 1952 r. w nowym brzmieniu gwarantował, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej”, a „wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

4.3. Zakres praw podlegających konstytucyjnej ochronie nie ogranicza się jedynie do własności w rozumieniu cywilnoprawnym. Pojęcie prawa własności na gruncie art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji musi być rozumiane w sposób autonomiczny. Wykracza ono poza cywilnoprawne ujęcie własności, stanowiąc synonim całokształtu praw majątkowych (por. wyrok z 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41). W konsekwencji szeroko należy rozumieć konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia, a więc jako przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych.

Stanowisko Trybunału kontynuuje w tym zakresie stanowisko wyrażane na gruncie poprzednio obowiązującego art. 7 zmienionych w 1989 r. przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy, mającego identyczne brzmienie i funkcję jak art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji z 1997 r. Własność w ujęciu przepisów konstytucyjnych należy zatem rozumieć jako kategorię ściśle konstytucyjną, bardziej zbliżoną do ekonomicznego pojmowania własności, a więc będącą synonimem całokształtu praw majątkowych. Utożsamianie pojęcia własności z mieniem wynika, po pierwsze, z ustrojowego i gwarancyjnego znaczenia przepisów konstytucyjnych. Po drugie, argumentem przemawiającym na rzecz tego poglądu jest traktująca wymiennie pojęcia „własności” i „mienia” treść art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1), zgodnie z którym „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”.

4.4. Na tle art. 21 ust. 2 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wątpliwości interpretacyjne wywołuje zagadnienie, czy pojęcie wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji dotyczy wszelkich wypadków przymusowego pozbawienia lub odjęcia własności prywatnej na cel publiczny, tj. bez względu na formę tego odjęcia. Jest oczywiste, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wykracza swoim zakresem poza pojęcie wywłaszczenia zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Brzmienie art. 21 ust. 2 Konstytucji jednak nie przesądza, czy w art. 21 ust. 2 Konstytucji chodzi o pozbawienie indywidualnego prawa majątkowego w drodze aktu indywidualnego, czy też wywłaszczenie może następować w drodze aktu generalnego (tzw. wywłaszczenie *ex lege*).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się z jednej strony, że wywłaszczenie na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji powinno być ujmowane szeroko, a więc jako wszelkie w zasadzie pozbawienie lub ograniczenie przysługującego podmiotowi prawa własności, bez względu na formę tego odjęcia (por. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87). Jednocześnie jednak Trybunał przyznaje, że rozszerzanie zakresu pojęcia „wywłaszczenie” na każdy wypadek pozbawienia własności prywatnej budzi poważne wątpliwości. To znaczy, że nieuprawnione jest definiowanie konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia jako każdego przymusowego pozbawienia własności, w szczególności na podstawie aktu generalnego (por. wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65).

Rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia nie jest konieczne dla rozpoznania niniejszej sprawy. Sąd pytający kwestionuje treść przepisu zawartego w u.g.n., a dotyczącego najstarszej pierwotnej postaci ustawowego wywłaszczenia *sensu stricto*, jakim jest wywłaszczenie prawa własności nieruchomości na legitymowany cel publiczny wskazany w ustawie, skonkretyzowany dla danej nieruchomości w treści decyzji administracyjnej. Niezależnie więc od wątpliwości związanych z wąskim lub szerokim rozumieniem konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, w obu wypadkach odnosi się ona bezsprzecznie do tej klasycznej postaci wywłaszczenia.

5. Konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia a konstytucyjna zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

5.1. Ustawodawca wyraźnie wskazuje, że wywłaszczenie (odjęcie własności prywatnej) jest dopuszczalne, a więc zgodne z prawem i legalne, tylko wówczas, gdy



następuje dla realizacji celu publicznego za wynagrodzeniem doznanego uszczerbku majątkowego w postaci słusznego odszkodowania. Warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia jest działanie ustawodawcy w granicach zasady proporcjonalności, co wynika ze sformułowania „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy (...)”. Z treści normatywnej art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika zatem, że regulacja ustawowa zgodna z konstytucyjnym standardem dopuszczalności wywłaszczenia musi uwzględniać wymienione przesłanki.

5.2. Brzmienie art. 21 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje *expressis verbis* obowiązku organów władzy publicznej do zwrotu nieruchomości wywłaszczonych lub w inny sposób przejętych przez państwo, w szczególności tych nieruchomości, które zostały przejęte z naruszeniem konstytucyjnych zasad nabywania praw majątkowych. W wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) Trybunał Konstytucyjny wskazał jednak, że zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości należy traktować jako „oczywistą konsekwencję” obowiązywania przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta wynika stąd, iż obowiązujące w chwili wywłaszczenia regulacje prawne dotyczące powstania obowiązku zwrotu wywłaszczanych nieruchomości wpływają na dookreślenie przesłanek dopuszczalności samego wywłaszczenia. Celem przepisów o zwrocie wywłaszczonych praw jest określenie zakresu dopuszczalnej ingerencji w prawo własności, a także stworzenie możliwości zniesienia skutków tej wyjątkowej ingerencji, jeżeli okazała się pozbawiona wymaganego konstytucyjnego uzasadnienia. Treść upoważnienia państwa do dokonywania wywłaszczenia pozostaje w komplementarnym związku z gwarancjami własności ujętymi w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten gwarantuje i zabezpiecza konkretny stan majątkowy obywateli. Obywatele muszą jednak, ze względu na brzmienie art. 21 ust. 2 Konstytucji, znosić ingerencję państwa w sferę prywatnej własności. Z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuują art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynikają określone obowiązki ustawodawcy zwykłego. Chodzi przede wszystkim o pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz o negatywny obowiązek ustawodawcy powstrzymywania się od wprowadzania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (por. wyrok o sygn. K 6/05).

Jeżeli zatem 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.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie przyjął, że konstytucyjna zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wynika z treści

konstytucyjnej regulacji wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) w związku z konstytucyjną gwarancją własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Zasadę zwrotu wyłączonej nieruchomości art. 21 ust. 1 Konstytucji wyraża w sposób pozytywny, zaś art. 21 ust. 2 Konstytucji w sposób negatywny – przez określenie dopuszczalnych i niedopuszczalnych ram ingerencji. Art. 21 ust. 2 Konstytucji dookreśla tym samym gwarancje ochrony własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

5.3. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, wyłączenie jest dopuszczalne tylko na cele publiczne.

„Cele publiczne” nie zostały wprawdzie zdefiniowane w samej Konstytucji, jednak z systemowej wykładni art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika, że są to cele ponadjednostkowe, zbiorowe, pozostające w pewnej opozycji do prywatnego interesu indywidualnego obywatela. „Celem publicznym” zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może być zatem indywidualny interes lub suma interesów indywidualnych wielu osób prywatnych. Dokonywanie wyłączenia wyłącznie w majątkowym interesie wyłączeniawcy lub na cel, którego nie można zakwalifikować jako cel publiczny, stanowi przekroczenie art. 21 ust. 2 Konstytucji i tym samym naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności. Dopuszczenie przez ustawodawcę do przymusowego odjęcia praw i do ich nabycia przez podmioty publiczne jest wówczas niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji, nawet jeśli nastąpiło za słusznym odszkodowaniem i było konieczne z innych przyczyn. Jeżeli zatem określony w ustawie cel wyłączenia nie ma wystarczająco charakteru publicznego, tak by mógł uzasadniać wyłączenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, z konstytucyjnej zasady zwrotu wyłączonej nieruchomości wynika nakaz zwrotu wyłączonej nieruchomości.

Podobnie na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji przysługuje konstytucyjne prawo do żądania zwrotu w sytuacji, w której ustawa toleruje faktyczne przeznaczenie wyłączonej nieruchomości na cel niemieszczący się w katalogu celów publicznych określonych w ustawie wyłączeniawcy.

5.4. Wedle art. 21 ust. 2 Konstytucji, wyłączenie jest zgodne z Konstytucją, jeżeli jest konieczne (niezbędne) dla realizacji celu publicznego.

Ze względu na konstrukcję wyłączenia jako przymusowego odebrania prawa za odszkodowaniem, chodzi tu o ten cel publiczny, ze względu na który owo odjęcie nastąpiło. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ofiara, jaką ponosi wyłączeniawca, jest uzasadniona i konstytucyjnie usprawiedliwiona jedynie przez to, że jest konieczna i niezbędna dla realizacji określonego celu publicznego. Odebranie prawa własności i umieszczenie go w majątku państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jest tylko narzędziem służącym realizacji celu wyłączenia. Z konstytucyjnej funkcji wyłączenia wynika, że już sama ingerencja we własność musi następować z uwagi na ściśle określony cel, a wyłączone prawo musi zostać następnie przekazane na realizację konkretnego celu. Wyłączenie nie umożliwia zwykłej ingerencji w sferę majątkową osób prywatnych w celu prostego przeniesienia wyłączonej nieruchomości do sfery własności publicznej. Nie chodzi o zwykłe odebranie własności i umieszczenie jej w zasobie własności publicznej. Cel i konstytucyjna legitymacja wyłączenia polegają na tym, że wyłączonej nieruchomości ma bezpośrednio po wyłączeniu zostać oddana do realizacji zadań publicznych w ramach określonego przed wyłączeniem przedsięwzięcia publicznego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że instytucja wyłączenia ma charakter „wyjątkowy i szczególny” oraz że wyłączenie „powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych”. Do takich sytuacji należy brak możliwości realizacji celów publicznych za pomocą innych środków

prawnych (por. orzeczenie z 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91, OTK w 1991 r., poz. 4, uchwała TK z 24 czerwca 1992 r., sygn. W 11/91, OTK w 1992 r., poz. 18, wyroki: z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4, z 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174).

Jeżeli zatem ustawa dopuszcza wywłaszczenie, którego nie można uznać za konieczne (niezbędne) na cel określony przy wywłaszczeniu, przymusowe odjęcie praw majątkowych oraz ich nabycie przez podmioty publiczne jest niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ścisły związek z przesłankami dopuszczalności wywłaszczenia powoduje powstanie konstytucyjnego obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli przepis ustawy dopuszcza wywłaszczenie, którego nie można uznać za konieczne lub niezbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Wynika stąd, że jak długo wywłaszczone rzeczy (prawa) nie są po przymusowym odebraniu przekazywane na cel publiczny uzasadniający ich wywłaszczenie, tak długo nie został osiągnięty cel samego wywłaszczenia. Działanie organów państwa stanowi wówczas ingerencję w prawo własności, które jest pozbawione konstytucyjnej legitymacji. Naruszenie przez państwo podstawy upoważnienia konstytucyjnego do dokonania wywłaszczenia na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji ze względu na przesłankę dopuszczalności wywłaszczenia stanowi uzasadnienie konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych praw. Tak też należy rozumieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01), w którym Trybunał wskazał, że art. 21 ust. 2 Konstytucji, dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne”, tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy.

Z regulacji konstytucyjnej wynika także, że cel legitymizujący ingerencję w prawo własności musi istnieć realnie, a nie tylko formalnie. Wywłaszczenie nie stanowi zwykłego ogólnego instrumentu pomnażania majątku publicznego, który mógłby być przekazany na realizację bardzo różnych celów publicznych i niepublicznych albo pozostać niewykorzystany. Faktyczne przeznaczenie wywłaszczonej nieruchomości po jej przymusowym nabyciu na inne cele niż wskazany formalnie cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie rodzi konstytucyjny obowiązek jej zwrotu na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Zgodna z art. 21 ust. 2 Konstytucji regulacja instytucji wywłaszczenia musi także zapewniać możliwość weryfikacji w toku procedury wywłaszczenia, czy rzeczywiście jest ono niezbędne i konieczne na wskazany cel publiczny (por. powołany już wyrok o sygn. K 6/05). Brak gwarancji procesowych umożliwiających weryfikację, grożący nadużyciem instytucji wywłaszczenia, przemawia za wprowadzeniem obowiązku zwrotu nieruchomości nabytych w toku takiej procedury lub poza nią (z jej pominięciem). Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w wyroku z 3 kwietnia 2008 r. (sygn. K 6/05) niezgodność art. 229a u.g.n. z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji (gwarantującym ochronę własności i innych praw majątkowych) oraz z art. 7 Konstytucji (proklamującym zasadę praworządności), wskazał, że niekonstytucyjny art. 229a u.g.n. stwarzał sytuację, w której „traci na znaczeniu wyjątkowy charakter wywłaszczenia – w szczególności przesłanka niemożności realizacji danego celu publicznego za pomocą innych środków prawnych. W wypadku zmiany celu publicznego realizowanego na wywłaszczonej nieruchomości nie będzie prowadzone sformalizowane postępowanie wywłaszczeniowe, którego celem byłoby wykazanie zaistnienia m.in. tej przesłanki”.

5.5. Stosownie do art. 21 ust. 2 Konstytucji, wywłaszczenie jest zgodne z Konstytucją, jeżeli jest dokonywane „za słusznym odszkodowaniem”.

Gwarancja konstytucyjna odnosi się tu do konieczności wypłacenia odszkodowania, skorelowanego czasowo z dokonaniem odjęciem własności, oraz do wysokości otrzymanego odszkodowania. Nie musi być ono uprzednim wyrównaniem uszczerbku powstałego w majątku wywłaszczonego. Istotne jest to, że dokonywanie wywłaszczenia (przymusowego odjęcia własności) bez odszkodowania i nabywanie w ten sposób praw majątkowych przez podmioty publiczne stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji, nawet gdyby okazało się konieczne ze względu na ważny cel publiczny. Podobnie dopuszczenie przez ustawodawcę do odejmowania własności za odszkodowaniem, którego nie można uznać „słusznym”, i do nabywania w ten sposób własności prywatnej przez podmioty publiczne jest niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny nie wiązał dotychczas konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z naruszeniem przez ustawodawcę przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia w postaci słusznego odszkodowania.

6. Ocena adekwatności art. 21 ust. 2 Konstytucji do oceny kwestionowanego pominięcia ustawodawczego.

6.1. Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznawał dotychczas wątpliwości konstytucyjnych dotyczących zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w sytuacji, gdy na wywłaszczonej nieruchomości prawidłowo zrealizowano pierwotny cel wywłaszczenia. Świadczy to o precedensowym charakterze rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

6.2. Po przeanalizowaniu przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia i ich wykładni w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał stwierdził, że treść art. 21 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje zakresem swej regulacji zachowania się wywłaszczyciela po wystąpieniu skutków wywłaszczenia, tj. po przejściu własności do zasobu mienia publicznego. Art. 21 ust. 2 Konstytucji nie reguluje co do zasady sposobu wykonywania uprawnień właścicielskich względem nieruchomości nabytych przymusowo w drodze wywłaszczenia przez podmiot realizujący zadania publiczne. Treść art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do oceny konstytucyjnej prawidłowości merytorycznych podstaw i regulacji wywłaszczenia – od chwili wszczęcia procedury wywłaszczeniowej do momentu uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję wywłaszczeniową i jej wykonania. Podobnie normatywna treść art. 99 Konstytucji marcowej utrzymanego w mocy po wejściu w życie Konstytucji kwietniowej nie obejmowała problematyki zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Tym bardziej treść tego przepisu nie obejmowała zwrotu nieruchomości, na których zrealizowano cel wywłaszczenia a po pewnym czasie zaprzestano realizacji tego celu. Zagadnienie to pozostawało wyraźnie poza wykładnią art. 99 Konstytucji, na co wskazuje także milczenie komentarzy do tego przepisu (np. M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, t. I, Lwów 1939, rozdział poświęcony wywłaszczeniu na podstawie art. 99 Konstytucji marcowej) i to mimo istnienia – inaczej niż obecnie – wielu instytucji cywilistycznych przyznających uprawnienie do odzyskania wywłaszczonej nieruchomości w międzywojennych ustawach zawierających przepisy o charakterze wywłaszczeniowym.

W konsekwencji art. 21 ust. 2 Konstytucji nie stanowi podstawy wywodzenia konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości, które zostały wywłaszczone w toku procedury spełniającej konstytucyjny standard wywłaszczenia. Skoro nie naruszono art. 21 ust. 2 Konstytucji, nie ma podstaw do wyprowadzania obowiązku zwrotu.

6.3. W swoim dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym art. 21 ust. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wyprowadzał treść konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości także względem nieruchomości formalnie prawidłowo wywłaszczonych, które bezpośrednio po ich wywłaszczeniu nie zostały przekazane na realizację określonego celu publicznego w sposób przewidziany w Konstytucji lub w ustawie. Chodziło o nieruchomości, które po ich nabyciu w drodze wywłaszczenia nie zostały wykorzystane przez wywłaszczyciela na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (cel określony w przepisach stanowiących podstawę jej nabycia lub przejęcia).

Wyprowadzenie konstytucyjnego obowiązku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji opierało się na argumencie „wadliwego użycia” nabytej nieruchomości przez wywłaszczyciela, stanowiącego dowód na bezpośrednie naruszenie konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia ujętych w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Skoro istnieje nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem publicznych celów w decyzji o wywłaszczeniu a faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej nieruchomości bezpośrednio po jej wywłaszczeniu, istnieje także nierozzerwalny związek między naruszeniem przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia „jedynie na cele publiczne” a powstaniem obowiązku po stronie organów państwa konstytucyjnego zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W konsekwencji art. 21 ust. 2 Konstytucji może dotyczyć – jako wzorzec kontroli konstytucyjności – oceny przepisów regulujących zachowanie się wywłaszczyciela względem nabytych przez niego w drodze wywłaszczenia praw do nieruchomości, dopóki cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu nie zostanie zrealizowany. Objęcie ochroną na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji sytuacji występujących do tego momentu na wywłaszczonej nieruchomości jest uzasadnione silnym związkiem z naruszeniem podstawowych przesłanek dopuszczalności samego wywłaszczenia. W tym sensie zakres normatywny art. 21 ust. 2 Konstytucji „konsumuje się” w chwili dokonania celu wywłaszczenia określonego w decyzji wywłaszczeniowej i nie obejmuje dalszych sytuacji powstałych już w trakcie wykorzystywania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

6.4. Powyższa wykładnia art. 21 ust. 2 Konstytucji nawiązuje do wykładni art. 7 poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy. Argumenty wywodzone bezpośrednio z treści konstytucyjnego standardu wywłaszczenia miały wówczas wpływ na ustalenie wykładni zakresu przesłanki „zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu” na gruncie art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n.

Na wstępie wskazać należy, że w literaturze prawniczej i orzecznictwie sądowym – po wejściu w życie art. 7 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych z 1952 r. w brzmieniu określonym w 1989 r. – prezentowana była mniejszościowa wykładnia art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n., zgodnie z którą ustawodawca w ustawie z 29 września 1990 r. nowelizującej u.g.g.w.n. zawęził dotychczasową dopuszczalność wywłaszczenia z ogólnie pojętego „celu wywłaszczenia” do formalnie i wąsko ujętej konieczności zrealizowania „celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu”, zatem zmiana ta musiała wpłynąć na wykładnię art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. Wskazywano, że zamiarem ustrojodawcy było wówczas „radikalne ograniczenie praw wywłaszczyciela”. Skoro instytucja zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest sprzężona z konstytucyjnymi i ustawowymi przesłankami dopuszczalności wywłaszczenia, kategoria nieruchomości zbędnych po 1990 r. obejmować musiała także te nieruchomości „użyte” zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji o wywłaszczeniu, wobec których po jakimś czasie realizowany cel przestał być

realizowany (M. Szewczyk, *Zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, „Rejent” 1992, nr 7-8, s. 58). Powyższa wykładnia art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. w związku z art. 7 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych z 1952 r. w brzmieniu określonym w 1989 r. znalazła swoje odzwierciedlenie w wyroku NSA w Katowicach z 11 lutego 1992 r. (sygn. akt SA/Ka 1093/91, niepubl.), zgodnie z którym każda faktyczna zmiana celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu powodowała zbędność nieruchomości i uzasadniała jej zwrot. W szczególności cel wywłaszczenia przestawał istnieć również wówczas, gdy nieruchomość była przez jakiś czas wykorzystywana zgodnie z celem wywłaszczenia, lecz w momencie orzekania o jej zwrocie była już faktycznie wykorzystywana na inny cel. Podobnie w wyroku NSA w Warszawie z 23 marca 1994 r. (sygn. akt IV SA 652/93, „Prokuratura i Prawo” nr 5/1995, wkładka, s. 57) wskazano, że jeżeli obiekt, pod którego budowę nieruchomość została wywłaszczona, uległ zniszczeniu i nie jest dłużej wykorzystywany, a stan taki trwa od dłuższego czasu, istnieje przesłanka zbędności nieruchomości określona w art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n.

W orzecznictwie sądowym przeważało jednak odmienne stanowisko. Po 1990 r. ustalił się pogląd, że wykładany w świetle art. 7 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych z 1952 r. art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. ustalał ogólną zasadę powinności zwrotu jedynie nieruchomości „niegdyś wywłaszczonych, a do dziś nie zagospodarowanych” (zamiast wielu por. wyrok SN z 29 marca 1994 r., sygn. akt III ARN 7/94, OSNP nr 1/1994, poz. 3 oraz uchwała składu 7 sędziów SN z 13 czerwca 1995 r., sygn. akt III AZP 3/95, OSNP nr 24/1995, poz. 296). Argumenty za przyjętą wykładnią, nawiązującą do treści art. 7 Konstytucji, odwoływały się do „współczesnej funkcji społeczno-gospodarczej”, jaką miał do spełnienia art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. (tak powołana już uchwała o sygn. akt III AZP 3/95). Inna wykładnia art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. – prowadząca do uznania konieczności zwrotu nieruchomości wykorzystanych prawidłowo na cel wywłaszczenia, a następnie przeznaczonych do faktycznego wykorzystywania na inny cel – „prowadziłaby do zachwiania pewności obrotu prawnego i byłaby, jak się wydaje, sprzeczna z intencją ustawodawcy” (por. wyrok NSA w Katowicach z 1 czerwca 1994 r., sygn. akt SA/Ka 1839/93, niepubl.). Także zdaniem NSA, wyrażonym w toku postępowania zakończonym wydaniem uchwały o sygn. akt III AZP 3/95, twierdzenie, że wyrażenie „stała się zbędna” obejmuje także sytuacje, gdy po pewnym okresie korzystania z nieruchomości odpadł cel wywłaszczenia, jest „jurydycznie poprawne”, lecz pozostaje „w sprzeczności z wykładnią celowościową, według której zrealizowanie celu wywłaszczenia powoduje niemożność zwrotu nieruchomości, mimo że później nastąpiła zmiana jej przeznaczenia”.

Stanowisko orzecznictwa uwzględniało przy tym *stricto* reprivatyzacyjny charakter art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. – podobnie jak obecnie art. 137 ust. 1 u.g.n. Instytucja zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. – w przeciwieństwie do zwrotu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 u.z.t.z.w.n. – odnosiła się bowiem nie tylko do nieruchomości wywłaszczonych na podstawie u.g.g.w.n., ale do nieruchomości wywłaszczonych do 1985 r. na podstawie wszelkich ustaw o charakterze wywłaszczeniowym.

6.5. Nie można zatem mówić o zbędności nieruchomości i obowiązku jej zwrotu, jeśli nieruchomość wywłaszczona została prawidłowo wykorzystana zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie tej realizacji zaprzestano lub nieruchomość przeznaczono na inne cele, włączając w to rozporządzenia tą nieruchomością na rzecz osób trzecich (sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, oddanie w użytkowanie, najem, dzierżawę lub w trwały zarząd). Sądy administracyjne konsekwentnie odmawiały przyznania byłym właścicielom lub ich następcom prawnym

roszczenia o zwrot nieruchomości po zaprzestaniu realizacji celu wywłaszczenia (por. wyrok NSA z 29 lipca 1993 r., sygn. akt IV SA 1781/93, niepubl., wyrok NSA z 6 września 1994 r., sygn. akt IV SA 1041/93, „Wokanda” nr 2/1994, s. 31, uchwała 7 sędziów SN z 13 czerwca 1995 r., sygn. akt III AZP 3/95, OSNP nr 24/1995, poz. 296, a także wyrok NSA w Lublinie z 26 marca 1996 r., sygn. akt SA/Lu 1503/95, niepubl., wyrok NSA w Lublinie z 18 kwietnia 1996 r., sygn. akt SA/Lu 1812/95, niepubl., wyrok NSA w Gliwicach z 30 września 1996 r., sygn. akt SA/Ka 1990/95, niepubl., wyrok NSA w Białymstoku z 7 listopada 1996 r., sygn. akt SA/Bk 1518/95, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z 23 grudnia 1999 r., sygn. akt IV SA 2140/97, Lex nr 48695).

W szczególności to, iż wybudowany na wywłaszczonej nieruchomości obiekt stał się zbędny podmiotowi, który go zrealizował i chce się wyzbyć tej nieruchomości, nie był tożsamy ze „zbędnością” nieruchomości na cel wywłaszczenia w rozumieniu art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. Przepis ten dotyczył tylko tych wypadków, gdy nie został zrealizowany cel, na który wywłaszczono nieruchomość (por. wyrok NSA w Warszawie z 6 maja 1998 r., sygn. IV SA 1653/96, Lex nr 45932). Jeśli zrealizowano cel wywłaszczenia i rozpoczęto wykorzystywanie nieruchomości na ten cel, ale następnie zmieniono przeznaczenie nieruchomości tak, że nieruchomość była wykorzystywana na inny cel, nie można było mówić o zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia i nie powstawał ustawowy obowiązek zwrotu tej nieruchomości (por. wyrok NSA w Warszawie z 23 grudnia 1999 r., sygn. akt IC SA 2140/97, niepubl.). Podsumowaniem wskazanej linii orzeczniczej było orzeczenie zawarte w uchwale składu 7 sędziów SN z 13 czerwca 1995 r. (sygn. akt III AZP 3/95, OSNP nr 24/1995, poz. 296), w której uznano, że jeśli cel wywłaszczenia został osiągnięty, późniejsze zmiany przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości nie mogły prowadzić do powstania obowiązku zwrotu, a nieruchomość wywłaszczona nie mogła zostać uznana za zbędną. Późniejsza zmiana sposobu faktycznego wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości nie ma znaczenia dla oceny jej zbędności z punktu widzenia przepisów o wywłaszczeniu. Zwrot był wyłączony bez względu na to, na jakie cele i komu nieruchomość została przekazana. W konsekwencji „użycie” wywłaszczonej nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu powodowało, iż wygasał obowiązek wywłaszczyciela zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jej poprzedniemu właścicielowi. Mógł on korzystać z tej nieruchomości i nią rozporządzać bez jakichkolwiek ograniczeń wynikających z wywłaszczeniowej drogi nabycia nieruchomości. W konsekwencji na podstawie art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. nieruchomości kiedyś „użyte” na cel wywłaszczenia, choćby były w chwili żądania zwrotu „zbędne” z innych powodów, nie podlegały zwrotowi.

W konsekwencji wykorzystanie nieruchomości na cel inny niż wskazany w decyzji o wywłaszczeniu po prawidłowym zrealizowaniu celu wywłaszczenia było możliwe i nie rodziło obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Z chwilą zrealizowania celu wywłaszczenia wykonywanie prawa własności (lub innego prawa) na takiej nieruchomości nie było ograniczone jakimikolwiek warunkami. Prawo własności – w zakresie jego wykonywania – poddane było tylko takim ograniczeniom, jakim poddawane jest prawo własności przysługujące każdemu innemu podmiotowi z uwzględnieniem ograniczeń związanych z wykonywaniem zadań publicznych przez właściciela publicznego (por. wyroki NSA z 17 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 1025/09, Lex nr 594843, z 13 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 471/09, Lex nr 595395, z 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1138/08, Lex nr 552276, oraz wyroki WSA w Białymstoku z 2 marca 2004 r., sygn. akt SA/Bk 1444/03, Lex nr 173693, i sygn. akt SA/Bk 461/03, Lex nr 173689, wyrok NSA w Warszawie z 20 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 1033/96, Lex nr 45936).

6.6. Trybunał Konstytucyjny nie odnalazł w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji dodatkowych argumentów za rozszerzeniem zakresu normatywnego wynikającej z niego konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Nie jest możliwe odniesienie dotychczasowej treści zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości do oceny art. 137 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim przepis ten nie uznaje za zbędną i przez to niepodlegającą zwrotowi także takiej nieruchomości, na której cel wywłaszczenia już zrealizowano, a następnie przeznaczono na realizację innego celu niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Wynika to stąd, iż po zaprzestaniu realizacji dotychczasowego celu wywłaszczenia nie ulega zmianie ocena dokonanego w przeszłości wywłaszczenia jako zgodnego z prawem, a dotychczasowego postępowania z wywłaszczoną nieruchomością jako prawidłowego. Przekazanie nieruchomości, na której przez wiele lat realizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, na realizację innego celu nie może z mocą wsteczną zmienić oceny „konieczności” i „niezbędności” dokonanego przed laty wywłaszczenia na określony cel. Jeżeli ważność lub skuteczność decyzji o wywłaszczeniu nie została podważona we właściwym postępowaniu, samo zaprzestanie realizacji celu wywłaszczenia nie zmienia oceny prawidłowości dokonanego przed laty wywłaszczenia nieruchomości i przekazania jej do wykorzystywania zgodnie z treścią decyzji wywłaszczeniowej. Nawet po zaprzestaniu wykonywania celu publicznego, dokonane w przeszłości wywłaszczenie należy nadal uważać za „konieczne” i „niezbędne” dla realizacji celu publicznego, którego dalsza realizacja została porzucona.

Podobnie nie można uznać, że utrzymanie dotychczasowego brzmienia art. 137 ust. 1 u.g.n. dotyczy – w zakresie wskazywanego przez sąd pytający pominięcia ustawodawczego – innej konstytucyjnej przesłanki wywłaszczenia, czyli obowiązku przeznaczenia nieruchomości na „cel publiczny”. W wyroku z 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że art. 21 ust. 2 Konstytucji należy rozumieć tak, że w wypadku nieruchomości nieprzekazanych na cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu z art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika pozytywny obowiązek ustawodawcy do wprowadzenia regulacji zwrotu. Jej obowiązywanie na przyszłość służyć ma zapewnieniu, że cel określony w decyzji wywłaszczeniowej zostanie zrealizowany bezpośrednio i w krótkim czasie po dokonaniu wywłaszczenia, co potwierdza, że było ono konieczne i niezbędne do realizacji tego celu. Zaprzestanie realizacji dotychczas wykonywanego celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu nie zmienia tej oceny.

6.7. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 21 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatny do oceny konstytucyjności kwestionowanego pominięcia ustawodawczego. Nie dotyczy bowiem przepisów odnoszących się do zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, na których prawidłowo zrealizowano pierwotny cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zakres normowania konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wywodzonej z art. 21 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji obejmuje problematykę wykorzystania nieruchomości bezpośrednio po jej nabyciu w drodze wywłaszczenia i tylko takiej mierze, w jakiej można wykazać ścisły związek z naruszeniem konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności samego wywłaszczenia.

W konkluzji, art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli konstytucyjności braku ustawowych zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, które zostały prawidłowo przekazane na realizację celu publicznego określonego w decyzji o wywłaszczeniu i w terminach określonych w art. 137 ust. 1 u.g.n. Z przepisu Konstytucji nie wynika samodzielna norma nakładająca na ustawodawcę generalny obowiązek zwrotu każdej wywłaszczonej nieruchomości, która nie jest dłużej wykorzystywana na inny cel niż cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu. Wbrew stanowisku sądu pytającego, dotychczasowe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego także nie są podstawą do



formułowania takiego wniosku. Poza zakresem normatywnym konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości pozostaje zatem ocena dalszego wykorzystywania nieruchomości zgodnie z treścią decyzji o wywłaszczeniu, a także zaprzestanie – z różnych przyczyn – realizacji tego celu lub przekazanie nieruchomości na realizację innych zadań.

6.8. Nie mogą także odnieść pożądanego skutku argumenty WSA w Gdańsku, iż te same racje przemawiające za stwierdzeniem przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 6/05 niezgodności art. 229a u.g.n. z art. 21 ust. 2 Konstytucji przemawiają także za uznaniem niekonstytucyjności art. 137 ust. 1 u.g.n. w zakresie wskazywanym przez sąd pytający. Podobieństwo obu spraw, polegające na tym, że „w obu przypadkach wywłaszczona nieruchomość – w chwili orzekania o zwrocie – jest faktycznie wykorzystywana na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu”, jest pozorne. Zgodnie z art. 229a u.g.n., wyłączone było prawo żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli na nieruchomości został zrealizowany bezpośrednio po wywłaszczeniu inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, który w dniu wydania tej decyzji mógł stanowić podstawę wywłaszczenia. Art. 229a u.g.n. wyłączał zatem obowiązek zwrotu niektórych wywłaszczonych dotychczas nieruchomości, które stały się zbędne w rozumieniu art. 137 ust. 1 u.g.n. przez to, że nie doszło na nich do realizacji pierwotnego celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu i nieruchomość nigdy nie była wykorzystywana zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu. Jak zauważyli Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, art. 229a u.g.n. wykluczał zwrot wywłaszczonej nieruchomości jedynie w wypadku niezrealizowania pierwotnego celu wywłaszczenia, wbrew ustawowej regulacji wywłaszczenia.

Z powyższych względów stanowisko Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzeniu niezgodności art. 229a u.g.n. z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może przemawiać na rzecz stwierdzenia takiej niezgodności także w niniejszej sprawie. Podstawą wywiedzenia przez Trybunał Konstytucyjny prawa do zwrotu nieruchomości przekazanych po wywłaszczeniu na inny cel publiczny niż wskazany w decyzji o wywłaszczeniu było stwierdzenie bezpośredniego naruszenia konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości przez to, że wskazywany w treści decyzji cel publiczny był celem jedynie formalnym, a nie realnym. Przekazanie nieruchomości na inny cel publiczny niż cel pierwotny stanowiło dowód naruszenia przez wywłaszczyciela konstytucyjnego standardu wywłaszczenia. Postępowanie w niniejszej sprawie dotyczy treści zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w sytuacji, gdy na wywłaszczonej nieruchomości prawidłowo zrealizowano pierwotny cel wywłaszczenia.

6.9. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, problem, na jaki wskazuje sąd pytający, nie dotyczy normatywnej treści art. 21 ust. 2 Konstytucji, lecz zakresu swobody wykonywania uprawnień właścicielskich przez podmioty publiczne względem nieruchomości nabytych przez nie w drodze wywłaszczenia – po zrealizowaniu na nich celu publicznego będącego przyczyną ich przymusowego odjęcia poprzednim właścicielom. Obecna regulacja ustawowa zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zawarta w art. 136 i nast. u.g.n. zapewnia, że po prawidłowym dokonaniu wywłaszczenia i zrealizowaniu celu określonego w decyzji wywłaszczeniowej podmiot publiczny, który nabył wywłaszczoną nieruchomość, zwolniony jest z obowiązku „wiecznej realizacji” tego celu na wywłaszczonej nieruchomości. Jest on swobodny, oczywiście w ramach obowiązujących ustaw, albo do kontynuowania celu wywłaszczenia, albo do jego zmiany na inny cel, w tym również na cel prywatny, a więc na cel, który nie uzasadniałby wywłaszczenia tej nieruchomości. Swoboda ta wynika z nieadekwatności wzorca art. 21 ust. 2 Konstytucji i wyprowadzanej z tego przepisu zasady zwrotu wywłaszczonych

nieruchomości. Jak już wskazano, z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie wynika konstytucyjny obowiązek uregulowania obowiązku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości na rzecz ich poprzednich właścicieli, gdy dochodzi do zmiany realizowanego na niej celu.

Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza, iż taki obowiązek mógłby wynikać z innych przepisów Konstytucji. Ta sfera działania podmiotów publicznych podlega innym regulacjom konstytucyjnym niż art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nieruchomości wywłaszczone na rzecz państwa podlegają ustawowej regulacji na podstawie art. 216 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym m.in. nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości przez Skarb Państwa i państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Także ustawa określa sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 218 Konstytucji). Z kolei nieruchomości wywłaszczone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego podlegają gwarancjom art. 165 ust. 1 Konstytucji przyznającym im osobowość prawną oraz konstytucyjną ochronę przysługującego im prawa własności i innych praw majątkowych, nie wyłączając praw nabytych w drodze wywłaszczenia. Majątek jednostek samorządu terytorialnego służy bowiem wykonywaniu przez nie zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji). Problematyka ewentualnego zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wskazanych przez sąd pytający w niniejszej sprawie objęta jest również zakresem regulacji ogólnych przepisów ustrojowych. Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zaś społeczna gospodarka rynkowa, stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, jest oparta m.in. na solidarności i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji).

6.10. Brak adekwatności art. 21 ust. 2 Konstytucji w niniejszej sprawie, a zwłaszcza brak adekwatności wynikającej z tego przepisu przesłanki konieczności wywłaszczenia na określony cel publiczny wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, nie pozwala ocenić istnienia konstytucyjnego obowiązku zwrotu nieruchomości, na której w terminach wskazanych w art. 137 ust. 1 u.g.n. zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu.

Nie stoi to jednak na przeszkodzie, by na poziomie ustawowym ustawodawca wyszedł poza konstytucyjne minimum regulacji i wprowadził instytucję ustawowego prawa wykupu. Warto przypomnieć, że prawo żądania powrotnego nabycia regulował m.in. art. 15 dekretu z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowym na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. Nr 14, poz. 162, ze zm.), który przewidywał prawo wykupu nieruchomości w ciągu 10 lat od daty wywłaszczenia, jeżeli nieruchomość okazała się niepotrzebna, przedsiębiorstwo użyteczności publicznej nie doszło do skutku bądź zostało rozwiązane, wobec czego nieruchomości ulegały sprzedaży.

Podobnie nic nie stoi na przeszkodzie, by ustawodawca wprowadził inne instytucje prowadzące do odzyskania wywłaszczonych nieruchomości, np. w postaci prawa pierwokupu lub pierwszeństwa nabycia. W polskim prawie wywłaszczeniowym art. 18 powołanego już dekretu z 7 lutego 1919 r. przewidywał dla osób wywłaszczonych prawo pierwszeństwa nabycia (po upływie 10 lat od daty wywłaszczenia) nieruchomości, która okazała się niepotrzebna lub przedsiębiorstwo użyteczności publicznej nie doszło do skutku bądź zostało rozwiązane, wobec czego nieruchomości ulegały sprzedaży. Szerszy zakres miało prawo pierwszeństwa nabycia przewidziane w art. 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej (Dz. U. z 1921 r. Nr 6, poz. 32), zgodnie z którym jeżeli państwo lub samorząd znosiły wykorzystywanie

nieruchomości na drogę (tzw. zaniechanie drogi), grunty pozostałe po niej, a niepotrzebne na cele drogowe, mieli prawo nabyć z pierwszeństwem właściciele przyległych nieruchomości. Z kolei generalne prawo pierwokupu wywłaszczonych nieruchomości wprowadził art. 44 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz. U. Nr 86, poz. 776), zgodnie z którym wywłaszczonemu służyło prawo pierwokupu nieruchomości (z wyjątkiem nieruchomości wywłaszczonych na wniosek władz wojskowych), w razie gdy wywłaszczyciel zamierzał nieruchomość zbyć innej osobie, m.in. także po wyczerpaniu realizacji pierwotnego celu wywłaszczenia.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.