

31/3/A/2014

WYROK

z dnia 13 marca 2014 r.

Sygn. akt P 38/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Mirosław Granat – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 marca 2014 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

czy art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), zmieniający art. 137 ust. 1 pkt 2 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 nakazuje stosowanie nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w sytuacji, gdy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed 22 września 2004 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, jest zgodny z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z 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, z 2012 r. poz. 908, 951, 1256, 1429 i 1529, z 2013 r. poz. 829 i 1238 oraz z 2014 r. poz. 40) w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 376.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 12 maja 2011 r. (sygn. akt I SA/Wa 41/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie, sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492; dalej: ustawa nowelizująca z 2003 r.), zmieniający art. 137 ust. 1 pkt 2 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.), w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w sytuacji, gdy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed 22 września 2004 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2003 r., jest zgodny z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Stan faktyczny sprawy przed WSA w Warszawie jest następujący.

1.1.1. W decyzji o lokalizacji szczegółowej inwestycji ze stycznia 1974 r. część niezabudowanej nieruchomości należącej do spadkodawczyni skarżących (676 m²) została przeznaczona „pod spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe”. Nieruchomość została następnie wywłaszczona na rzecz Państwa za odszkodowaniem w sierpniu 1975 r. na podstawie ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70, ze zm.). Nieruchomość spadkodawczyni uznano za niezbędną pod budowę zatwierdzonego zespołu mieszkaniowego (osiedla). W styczniu 1976 r. zatwierdzono plan realizacyjny stanowiący plan ogólny zagospodarowania terenu osiedla mieszkaniowego. W załącznikach do tej decyzji zawarto szkice koncepcyjne projektowanych obiektów budowlanych tj. budynków mieszkalnych, szkoły środowiskowej i przedszkola. Wywłaszczona nieruchomość znajdowała się na obszarze lokalizacji przyszłej szkoły środowiskowej i urządzeń jej towarzyszących. W listopadzie 1981 r. zatwierdzono plan realizacyjny ogólny zagospodarowania szkoły i terenu wokół niej. Z załączonej do decyzji mapy wynikało, że na powierzchni wywłaszczonej nieruchomości zlokalizowano infrastrukturę towarzyszącą przyszłej szkole: obiekty lekkoatletyczne, powierzchnie żużlowe do skoków w dal, asfaltowe boisko do siatkówki i tereny zielone.

Oddanie do użytku części dydaktycznej szkoły nastąpiło we wrześniu 1987 r., czyli 12 lat po wywłaszczeniu, czego dowodem w sprawie był protokół odbioru dydaktycznej części budynku szkoły. Latem 1988 r. oddano w ten sam sposób do użytku gastronomiczną część budynku szkoły.

1.1.2. W kwietniu 1996 r. była właścicielka wywłaszczonej nieruchomości zwróciła się o jej zwrot na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlegała zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Właścicielka dowodziła, że w chwili złożenia wniosku działka była zbędna w sensie faktycznym, ponieważ na początku 1996 r., czyli prawie 21 lat od wywłaszczenia, teren wokół szkoły wciąż nie został zagospodarowany zgodnie z decyzją lokalizacyjną z 1974 r., gdyż służył jako wysypisko śmieci i piachu. Tym samym nie został na gruncie zrealizowany cel wywłaszczenia, ani nawet nie przystąpiono do jego realizacji. Wnioskodawczyni zwróciła także uwagę,

że najprawdopodobniej decyzja o lokalizacji inwestycji z 1974 r. utraciła swą ważność jeszcze przed 1980 r. z uwagi na przekroczenie terminu na sporządzenie ogólnego planu realizacyjnego, co sugerowałoby zbędność wnioskowanej nieruchomości w chwili składania wniosku o zwrot także w sensie prawnym.

1.1.3. W czerwcu 1996 r. zatwierdzono projekt zagospodarowania terenu wokół szkoły i udzielono pozwolenia na budowę obiektów sportowych m.in. na terenie obejmującym nieruchomość objętą już wnioskiem o zwrot. Zezwolono na wykonanie prac budowlanych związanych z realizacją boisk sportowych, bieżni, rzutni kulą, utwardzonych dróg i przejść oraz oświetlenia terenu i zieleni. Wykonanie tych robót określono w treści decyzji jako „zakończenie inwestycji”. W decyzji komunalizacyjnej z maja 1998 r. Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieodpłatne nabycie spornej działki z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. przez Dzielnicę Gminę Warszawa-Mokotów.

Po uchyleniu pozwolenia na budowę i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, w marcu 1998 r. umorzono postępowanie na podstawie tego, że wykonane już roboty budowlane zostały zgłoszone zgodnie z wymogami ustawowymi, wykonane boiska były już użytkowane zgodnie z ich przeznaczeniem i tym samym zakończono inwestycję polegającą na „modernizacji i rozbudowie budynku szkoły”. Zapewniono także, że w projekcie urządzeń sportowych uwzględniono złożone roszczenia byłych właścicieli, w związku z czym na spornych terenach nie zaprojektowano żadnych trwałych obiektów, a jedynie zieleń.

Była właścicielka nieruchomości, a następnie jej spadkobiercy, nie akceptowali umorzenia postępowania i konsekwentnie twierdzili w późniejszych pismach, że urządzenie boiska sportowego stanowiło samowolę budowlaną, ponieważ pozwolenie na budowę urządzeń sportowych nie obejmowało kortów tenisowych i zostało poza tym w całości uchylone. Nowe pozwolenie nie zostało wydane, zaś na przedmiotowej działce objętej żądaniem zwrotu nie znajduje się zieleń, lecz wybudowano korty tenisowe ze sztuczną nawierzchnią, bieżnię ze sztuczną nawierzchnią, część utwardzoną kostką brukową, słupy oświetleniowe oraz ogrodzenie z siatki o stalowych słupach, a więc stałe elementy infrastruktury sportowej o znacznej wartości.

1.1.4. Wszczęte w kwietniu 1996 r. postępowanie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości zakończyło się wydaniem dwóch decyzji w sprawie.

W pierwszej decyzji zwrócono byłej właścicielce niewielką część wnioskowanej działki o powierzchni 18 m², którą po wywłaszczeniu pozostawiono jej do używania i która była przez cały czas przez nią użytkowana.

W drugiej decyzji z września 2000 r. odmówiono zwrotu pozostałej części wywłaszczonej nieruchomości o powierzchni 658 m², stosując art. 136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n., ponieważ w chwili orzekania przez organ administracji o zwrocie nieruchomość stanowiła już część boiska szkolnego, a zatem element infrastruktury osiedla mieszkaniowego. Cel wywłaszczenia sformułowany ogólnie w 1975 r. „pod budownictwo mieszkaniowe” został prawidłowo zrealizowany na tej części działki przed 2000 r.

Decyzję o odmowie zwrotu nieruchomości utrzymał w mocy Wojewoda Mazowiecki w decyzji z grudnia 2001 r. Wojewoda zauważył, że była właścicielka nie kwestionowała faktu, iż do chwili orzekania o zwrocie (2000 r.) na nieruchomości prawidłowo zrealizowano już planowany cel wywłaszczenia. Jej jedynym zarzutem skarżącej było zagospodarowanie terenu pod boisko dopiero 21 lat od wywłaszczenia (1996 r.). Wojewoda uznał, że realizacja tak dużych przedsięwzięć inwestycyjnych jak osiedle mieszkaniowe jest z natury rzeczy długotrwała, zatem w świetle art. 137 u.g.n. nie mógł mieć znaczenia długi okres budowy tego elementu osiedla.

1.1.5. Obie decyzje administracyjne zostały uchylone w 2003 r. wyrokiem NSA ze względów proceduralnych. Sąd uznał, że organy administracji nie wyjaśniły

dostatecznie sprawy wedle art. 7, art. 77 i art. 80 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.) i naruszyły określoną w art. 107 § 3 k.p.a. zasadę swobodnej oceny dowodów w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik postępowania. W szczególności organy administracji nie zebrały dowodów na okoliczność, czy przed zgłoszeniem w 1996 r. wniosku o zwrot nieruchomości nastąpiła już na niej faktyczna realizacja planowanego elementu infrastruktury osiedla i czy miała ona potwierdzenie w stosownych dokumentach.

1.1.6. Była właścicielka nieruchomości złożyła w 2004 r. pismo podtrzymujące wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Po jej śmierci w 2009 r. z żądaniem zwrotu wystąpili jej spadkobiercy powołując się na art. 136 i 137 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym od 22 września 2004 r., tj. ustalonym ustawą nowelizującą z 2003 r.

1.1.7. W sierpniu 2010 r. Starosta Powiatu Piaseczyńskiego orzekł o zwrocie skarżącym działki ewidencyjnej o powierzchni 617 m² z terenu znajdującego się na obszarze wywłaszczonej nieruchomości. W ocenie starosty, na wywłaszczonej nieruchomości zrealizowano inwestycję, która stanowiła cel wywłaszczenia, jednak uczyniono to z przekroczeniem terminów określonych w art. 137 ust. 1 u.g.n. w nowym brzmieniu. Odczytując literalnie art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. starosta stwierdził, że inwestycje powinny być rozpoczęte w terminie 7 lat od daty wywłaszczenia, tj. do 12 sierpnia 1982 r., zaś realizacja tych obiektów powinna była się zakończyć 10 lat od daty wywłaszczenia, czyli najpóźniej do 12 sierpnia 1985 r. O ile część dydaktyczna szkoły została oddana do użytkowania we wrześniu 1987 r., o tyle zagospodarowanie i użytkowanie terenów sportowych wokół szkoły miało miejsce dopiero w 1997 r. Celu wywłaszczenia nie zrealizowano zatem w ustawowym czasie przewidzianym w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w nowym brzmieniu.

Starosta zobowiązał też spadkobierców do zwrotu na rzecz m.st. Warszawy zwaloryzowanego odszkodowania za wywłączoną nieruchomość (ok. 8300 zł) powiększonego o wartość naniesień budowlanych zwiększających wartość nieruchomości, tj. o wartość kortów, bieżni, ogrodzenia, utwardzenia kostką i słupów oświetleniowych (ok. 138500 zł), co dało łącznie kwotę ok. 146800 zł. Zwrot zwaloryzowanego odszkodowania i wartość naniesień ustalili biegli rzeczoznawcy majątkowi na podstawie operatu szacunkowego wykonanego zgodnie z art. 140 ust. 4 u.g.n.

1.1.8. Wojewoda Mazowiecki utrzymał w mocy decyzję starosty o zwrocie nieruchomości. W ocenie Wojewody, zrealizowana inwestycja nie została wykonana na wywłaszczonej nieruchomości w ustawowo określonym czasie 10 lat. Wojewoda nie uznał za zasadne argumentów Prezydenta m.st. Warszawy, który w odwołaniu wskazał, że grunt będący przedmiotem postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości był dotychczas nieprzerwalnie wykorzystywany przez szkołę i stanowił zawsze element infrastruktury osiedla mieszkaniowego, choć nie zawsze posiadał trwałe urządzenia infrastruktury sportowej, a w 1997 r. doszło na niej jedynie do modernizacji wybudowanej wcześniej infrastruktury, a nie do realizacji nowej inwestycji. Nakłady inwestycyjne na spornej nieruchomości poczyniono już w latach osiemdziesiątych XX w., gdyż inwestor dokonał na niej w 1983 r. drenażu terenu niezbędnego dla placówki oświaty.

1.1.9. Skargę do WSA na decyzję Wojewody Mazowieckiego wnieśli zarówno spadkobiercy byłej właścicielki (co do wysokości i obowiązku zapłaty za nakłady związane z samowolnym działaniem organów na wywłaszczonej nieruchomości), jak i Prezydent m.st. Warszawy (w zakresie orzeczenia o zwrocie nieruchomości).

1.2. WSA w Warszawie zawiesił postępowanie w sprawie i zwrócił się z niniejszym pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Sąd pytający nie kwestionuje zasadności obecnej regulacji art. 137 ust. 1 pkt 2

u.g.n. i jej oddziaływanie na przyszłość. Za niezgodną z Konstytucją uważa konieczność stosowania tego przepisu z mocą wsteczną do sytuacji, gdy cel wywłaszczenia został zrealizowany zgodnie z decyzją wywłaszczeniową, ale po upływie 10-letniego okresu liczonego od dnia wydania ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej. Żaden przepis ustawy nowelizującej z 2003 r. nie zawiera regulacji intertemporalnej, co oznacza, że ustawodawca w sposób milczący nakazuje stosować nową treść art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. do wszystkich stanów faktycznych w sprawach o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, także wówczas, gdy „stany te powstały przed 22 września 2004 r.”.

O ile jeszcze można ten stan zaakceptować w odniesieniu do nieruchomości będących (nadal) własnością Skarbu Państwa, to już odmiennej oceny wymaga sytuacja, gdy nieruchomość stała się własnością jednostki samorządu terytorialnego (dalej też: j.s.t.). Do 2004 r. na skomunalizowanych nieruchomościach jednostki samorządu terytorialnego realizowały z własnych środków „przejęte” od państwa cele publiczne, określone w decyzjach wywłaszczeniowych wydanych przed 1990 r. W okresie 1990-2004 samorząd terytorialny przy realizacji inwestycji kierował się przyjętą wówczas przez sądy administracyjne interpretacją regulacji dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. W zaufaniu do treści ustalonej wówczas normy j.s.t. realizowały (w zasadzie kontynuowały) cele określone w decyzjach wywłaszczeniowych.

W tej sytuacji retroaktywne działanie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w oczywisty sposób pogorszyło po 22 września 2004 r. sytuację jednostek samorządu terytorialnego. Obie poprzednio obowiązujące ustawy wywłaszczeniowe przewidywały zdecydowanie mniej rygorystyczne zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości niż obecny art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., nie zawierały nawet ustawowej (prawnej) definicji nieruchomości zbędnej. Poprzednio obowiązujące ustawy wywłaszczeniowe nie przewidywały także konkretnych terminów ani okresu na zrealizowanie celu wywłaszczenia. Obecnie stwierdzenie przez sąd, że cel wywłaszczenia ukończono, ale po upływie 10 lat od dnia, kiedy decyzja wywłaszczeniowa stała się ostateczna, stanowi podstawę do obligatoryjnego zwrotu nieruchomości byłym właścicielom, mimo że cel wywłaszczenia został ostatecznie zrealizowany. W ocenie WSA w Warszawie, jednostki samorządu terytorialnego mogły zasadnie oczekiwać, że ustawodawca będzie szanował dotychczasowe zasady zwrotu, ponieważ do nich właśnie dostosowywały swoje zachowanie w okresie transformacji.

Sąd pytający zwraca uwagę, że nie ma aksjologicznych podstaw, aby wprowadzać generalną regulację przyznającą prawo do zwrotu nieruchomości, które zostały już zagospodarowane zgodnie z celem wywłaszczenia. Trudno też wyjaśnić przesłanki wprowadzenia przez ustawodawcę nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., ponieważ przepisu tego nie było w rządowym projekcie ustawy i został on dodany w trakcie prac legislacyjnych w parlamencie bez pisemnego uzasadnienia. WSA w Warszawie podkreślił, że nie jest zasadne przyznanie w tej sytuacji pierwszeństwa poprzednim właścicielom w odzyskaniu nieruchomości, na których został zrealizowany cel publiczny (np. infrastruktura szkoły podstawowej). Taki stan prawny wpływa niekorzystnie na majątek gminy i uszczupla dochody przeznaczone na realizację zadań publicznych (art. 165 ust. 1 Konstytucji).

2. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko w sprawie w piśmie z 16 września 2011 r. wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawy o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu podzielił pogląd sądu pytającego o wadliwym sposobie dokonania zmiany intertemporalnej. Jednak, jak stwierdził Marszałek, w niniejszej sprawie

występuje jedynie problem stosowania prawa, który sąd może rozwiązać samodzielnie w drodze prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy i ustalić czasowy zakres zastosowania zaskarżonych przepisów w sposób nienaruszający konstytucyjnej zasady *lex retro non agit*. Prokonstytucyjna wykładnia kwestionowanego przepisu powinna prowadzić do wniosku, że art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 89 nowelizującej z 2003 r., nie znajduje zastosowania w sprawie rozstrzyganej przez sąd pytający. Celem tego przepisu jest dyscyplinowanie na przyszłość podmiotów prawa publicznego do szybkiej realizacji celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Przepis dotyczy nieruchomości wywłaszczanych od 1 stycznia 1998 r. W świetle konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych (art. 2 Konstytucji) nie można zasadnie twierdzić, iż nieruchomość, na której cel wywłaszczenia zrealizowano przed wejściem w życie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., stała się zbędna dla realizacji celu wywłaszczenia. Prawo własności spornej nieruchomości, przysługujące aktualnie jednostce samorządu terytorialnego, zostało przez nią słusznie i ostatecznie nabyte pod rządami przepisów obowiązujących przed 22 września 2004 r.

Z powyższych względów wydanie przez Trybunał Konstytucyjny żadanego wyroku zakresowego jest zbędne, a pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej przewidzianej w art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Zgodnie z przesłankami dopuszczalności pytania prawnego (art. 193 Konstytucji), możliwość przedstawienia pytania prawnego przez sąd administracyjny pojawia się dopiero wtedy, gdy samodzielne zabiegi prokonstytucyjnej wykładni przepisów zakończą się niepowodzeniem.

3. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 4 października 2011 r. wnosząc o uznanie, że art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r. w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w sytuacji, w której cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został w całości przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed 22 września 2004 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał za zasadne wątpliwości sądu pytającego dotyczące złamania zasady niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji). Ustawodawca ukształtował sytuację intertemporalną wadliwie, opierając się na wyborze zasady bezpośredniego działania nowego prawa. Prokurator Generalny jednocześnie zauważył, że zarzut wprowadzenia w życie kwestionowanego przepisu z mocą wsteczną bez odpowiedniej *vacatio legis* i „z zaskoczenia” (tj. bez dłuższego okresu dostosowawczego na zapoznanie się z nowym prawem) nie stanowi w niniejszej sprawie dowodu naruszenia art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji. Nie chodzi bowiem o długość ewentualnego okresu dostosowawczego, ale o wadliwą treść przepisów intertemporalnych. Wynikająca z nich norma intertemporalna doprowadziła do powstania obowiązku zwrotu w szczególności tych wywłaszczonych nieruchomości, na których w latach 1990-2004 j.s.t. zrealizowała z własnych środków cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu na nieruchomości przejętej w procesie komunalizacji. Kwestionowana regulacja ma niedopuszczalny charakter retroaktywny w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. do sytuacji, w której cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został w całości zrealizowany (tzn. nastąpiło zarówno rozpoczęcie, jak i zakończenie jego realizacji) przed 22 września 2004 r.

II

Na rozprawie w dniu 6 marca 2014 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali swoje pisemne stanowiska w sprawie.

Sąd pytający zmodyfikował pytanie prawne, wycofując zarzut braku odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*) wejścia w życie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. zmienionej ustawą nowelizującą z 2003 r. Sąd przyznał też, że nie kwestionuje trybu uchwalenia i wejścia w życie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu. Nie można znaleźć takiego mechanizmu, który tworzyłby odpowiedni okres dostosowawczy dla prawa mającego retroaktywny skutek.

Podtrzymując w pozostałym zakresie przedstawione pytanie prawne, sąd pytający podkreślił społeczne znaczenie kwestionowanej regulacji, ponieważ w polskim systemie prawnym instytucja zwrotu wywłaszczonych nieruchomości pełni rolę reprivatyzacyjną i stanowi jeden z istotnych elementów transformacji. Sąd pytający przyznał również, że wbrew upływowi czasu, przed sądami administracyjnymi jest coraz więcej spraw dotyczących nieruchomości przejętych przez państwo w czasie fali wywłaszczeń z lat 1958-1985. Z jednej strony, dzięki aktywności Trybunału Konstytucyjnego stale rozszerza się zakres roszczeń o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, wynikający z art. 216 u.g.n. Z drugiej strony, na podstawie obecnych korzystnych dla obywateli przepisów dochodzą oni ponownie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, względem których na podstawie art. 69 u.g.g.w.n. zapadły już prawomocne decyzje odmawiające zwrotu.

Przechodząc do głównego zarzutu naruszenia Konstytucji, zdaniem sądu pytającego, zasada wynikająca z językowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu, zgodnie z którą każda nieruchomość wywłaszczona musi być uznana za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeśli cel wywłaszczenia nie został na niej zrealizowany w przeciągu 10 lat od chwili wywłaszczenia, ma retroaktywny skutek względem tzw. zamkniętych stanów faktycznych. Z taką sytuacją sąd ma do czynienia w stanie faktycznym zawisłej przed nim sprawy, w którym cel wywłaszczenia z 1975 r. zrealizowano w 1997 r., a zatem przed dniem wejścia w życie w 2004 r. znowelizowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Sąd pytający nie ma wątpliwości co do zgodności z Konstytucją znowelizowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. jako takiego, w szczególności w zakresie stosowania tego przepisu do tzw. otwartych stanów faktycznych, w których przepis ten ma akceptowany przez sąd retrospektywny charakter. Otwartym stanem faktycznym jest w szczególności stan, w którym na nieruchomości wywłaszczonej przed 22 września 2004 r. cel wywłaszczenia nie został jeszcze zrealizowany. Również gdy chodzi o tzw. zamknięte stany faktyczne, sąd pytający nie kwestionuje stosowania do nich art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu, jeśli nieruchomość wywłaszczona nadal pozostaje własnością Skarbu Państwa. Wątpliwości konstytucyjne WSA w Warszawie budzi natomiast sposób potraktowania przez ustawodawcę j.s.t., które nabyły własność nieruchomości w toku komunalizacji mienia państwowego, a w latach 1990-2004 realizowały na ówczesnych zasadach cele, na które nieruchomości były wywłaszczane. J.s.t. nie wiedziały wówczas i nie mogły się spodziewać, że w 2004 r. wejdzie w życie przepis stanowiący retroaktywnie o tym, iż jeśli cel nie został zrealizowany w ściśle określonym czasie, nieruchomość bezwzględnie będzie podlegać zwrotowi na rzecz poprzednich właścicieli.

W odpowiedzi na wniosek Marszałka Sejmu o umorzenie postępowania z uwagi na możliwość samodzielnego rozstrzygnięcia przez sąd pytający lub Naczelny Sąd Administracyjny zagadnienia przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu, WSA w Warszawie wyjaśnił, że nie domaga się on przed Trybunałem rozwiązania wątpliwości interpretacyjnych na gruncie językowego brzmienia znowelizowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Zdaniem sądu, językowa wykładnia tego przepisu jest jednoznaczna i nie ma wątpliwości co do jego treści. Pytanie sądu nie dotyczy zatem wykładni art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., ale aspektu zaskoczenia tą regulacją niektórych uczestników obrotu. Sąd pytający przyznał, że gdy w 2011 r. przedstawił pytanie prawne, prezentowane było jednoznaczne stanowisko NSA o bezpośrednim stosowaniu

znowelizowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. do wszystkich stanów faktycznych bez wyjątków. W chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny jest nowe orzecznictwo mniejszościowe, w szczególności wyroki NSA nakazujące zwrot nieruchomości, jeśli okaże się, że przez kilkadziesiąt lat niczego na niej nie zrealizowano, po czym wpłynął wniosek o zwrot i dopiero wówczas samorząd szybko realizował cel wywłaszczenia.

Dostrzegana już w mniejszościowej linii orzecniczej sądów administracyjnych potrzeba dokonywania odmiennej interpretacji tego przepisu pojawia się wówczas, gdy w przypadku zamkniętego stanu faktycznego sąd administracyjny konfrontuje ten przepis z wartościami konstytucyjnymi. Nawet wówczas nie chodzi jednak o problem językowej wykładni znowelizowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., czy o jego systemową interpretację, ale o rozstrzygnięcie zagadnienia *stricte* konstytucyjnego. Proponowana przez Marszałka Sejmu prokonstytucyjna wykładnia znowelizowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., polegająca na odmowie stosowania tego przepisu z uwagi na naruszenie wartości i norm konstytucyjnych w zakresie zamkniętych stanów faktycznych, w których chodzi o nieruchomość samorządową, byłaby zdaniem sądu w istocie wykładnią *contra legem*. Tymczasem wątpliwości sądu, z którymi ten nie jest w stanie samodzielnie sobie poradzić, dotyczą właściwego wyważenia interesu j.s.t., która jako właściciel nieruchomości zrealizowała na niej cel publiczny zgodnie z decyzją o wywłaszczeniu, z konstytucyjnym prawem obywateli do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Własność, niezależnie od podmiotu, a więc i publiczna własność samorządowa, jest konstytucyjnie chroniona, podobnie jak mocno zakorzenione w konstrukcji ochrony własności prywatnej roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

W odpowiedzi na pytanie składu orzekającego o znaczenie – w stanie faktycznym sprawy zawisłej przed WSA w Warszawie – złożenia wniosku przez byłych właścicieli przed rozpoczęciem i zakończeniem realizacji inwestycji stanowiącej cel wywłaszczenia, sąd pytający wyjaśnił, że samo wystąpienie z wnioskiem o zwrot nie oznaczało automatycznie, że nieruchomość była zbędna w 1996 r. Na gruncie poprzedniej ustawy pojęcie zbędności było dość ogólne i „rozmyte”. Podobnie przedstawiciel Prokuratora Generalnego zauważył, że w 1996 r. nie było konkretnej cezury czasowej, w ramach której cel wywłaszczenia miałby zostać zrealizowany. Zdaniem sądu pytającego, wystąpienie z wnioskiem o zwrot po 21 latach od chwili wywłaszczenia należy skonfrontować z dopuszczalną wówczas w orzecznictwie akceptacją dla dwudziesto-, a nawet trzydziestoletnich wieloetapowych inwestycji, m.in. inwestycji mieszkaniowych. Dlatego dla sądu administracyjnego relewantny dla oceny zbędności nieruchomości powinien być moment orzekania o zwrocie przez organ administracji, a nie złożenia wniosku o zwrot.

W odpowiedzi na pytanie składu orzekającego, który przepis powinien być przedmiotem orzekania w niniejszej sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym, przedstawiciel Marszałka Sejmu wyjaśnił, że badany powinien być przepis znowelizowany, a nie nowelizujący, gdyż ustawa nowelizująca z 2003 r. została już „skonsumowana”. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, przedmiotem oceny Trybunału powinien być art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w odpowiednim zakresie zakreślonym retroaktywnym jego oddziaływaniem. Także sąd pytający przyznał, że wsteczne działanie normy z art. 137 ust. 1 u.g.n. wynika nie tylko z art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r., ale również ze zmienionej wersji art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

W odpowiedzi na pytanie składu orzekającego, jaki potencjalny skutek wywarłoby orzeczenie o niezgodności z Konstytucją art. 1 pkt 89 lit. a oraz art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r., uczestnicy postępowania wyrazili różne stanowiska. W opinii Marszałka Sejmu, nie ma możliwości badania przepisu nowelizującego i trudno sobie wyobrazić, w jaki sposób tak skonstruowany wyrok miałby zastosowanie w sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Zdaniem sądu pytającego, po uznaniu zakresowej niekonstytucyjności przepisów

przejściowych wskazanych w *petitum* pytania prawnego, art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w określonym zakresie nie miałby w ogóle zastosowania do tzw. zamkniętych stanów faktycznych. W innych sytuacjach, w szczególności do częściowo otwartych stanów faktycznych, przepis ten miałby już zastosowanie. W ocenie Prokuratora Generalnego, następstwem kontroli przepisów wprowadzających w życie nowy art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. byłby powrót do stanu prawa sprzed nowelizacji. Po uchyleniu normy uchylającej, odżyłaby w określonym zakresie poprzednia przesłanka zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Także sąd pytający wyraził pogląd, że nastąpiłby wówczas powrót do przesłanki zbędności obowiązującej od 1 stycznia 1998 r. do 22 września 2004 r., czyli do konieczności badania ważności decyzji lokalizacyjnej i decyzji o warunkach zabudowy (art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu). Z pewnością nie było powrotu do stosowania znowelizowanej w 1990 r. treści art. 69 u.g.g.w.n.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

Przedmiotem pytania prawnego jest zarzut niekonstytucyjnego pogorszenia sytuacji jednostek samorządu terytorialnego (dalej też: j.s.t.) na skutek naruszenia przez ustawodawcę zasady niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji) oraz zasady samodzielności j.s.t. (art. 165 ust. 1 Konstytucji) w wyniku wprowadzenia z dniem 22 września 2004 r. jednej z obecnie obowiązujących przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, przewidzianej w art. 137 ust. 1 pkt 2 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.). WSA w Warszawie zarzuca ustawodawcy, że retroaktywne działanie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. pogorszyło sytuację jednostek samorządu terytorialnego przejmujących wywłaszczone nieruchomości w toku procesu komunalizacji mienia państwowego.

2. Kwestionowany przepis.

2.1. W *petitum* pytania prawnego WSA w Warszawie domaga się zakresowej kontroli konstytucyjności art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, dalej: ustawa nowelizująca z 2003 r.). Zgodnie z pierwszym z przepisów:

„Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, [ze zm.]) wprowadza się następujące zmiany: (...)

89) w art. 137:

a) w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

«2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.»”.

Art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. otrzymał następujące brzmienie:

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

2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany”.

Zgodnie z art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r., art. 1 pkt 89 lit. a tej ustawy wszedł w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. 22 września 2004 r. Z tym dniem nastąpiła zmiana (uchylenie) dotychczasowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.:

„Art. 137. 1. Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli: (...)

2) utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel ten nie został zrealizowany”.

2.2. Sąd pytający w *petitum* pytania prawnego wskazał art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r., który wprowadził obecnie obowiązujące brzmienie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Prokurator Generalny w swoim pisemnym stanowisku proponował pozostawienie przedmiotu zaskarżenia w takiej postaci, w jakiej przedstawił go WSA w Warszawie. Trybunał Konstytucyjny przedmiotem niniejszego orzeczenia uczynił jednak bezpośrednio przepis zmieniony, tj. art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu, w zakresie wynikającym z brzmienia *petitum* pytania prawnego, argumentów sądu zawartych w jego uzasadnieniu oraz zakresu stwierdzonego przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia wzorców kontroli konstytucyjności.

2.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że jeżeli sposób sformułowania zarzutów i argumentacja przytaczana na ich uzasadnienie wskazują, że inicjujący postępowanie kwestionuje w istocie treść przepisu (normy) zmienionej, Trybunał może przedmiotem oceny uczynić bezpośrednio normy prawne wynikające z przepisów zmienionych, w brzmieniu nadanym przez wskazane w *petitum* przepisy zmieniające (por. wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120). To, czy przepisy zmieniające czy zmieniane stanowią przedmiot kontroli, ma także istotne znaczenie z punktu widzenia skutków ewentualnego stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133). Inne względy i argumenty są znaczące przy badaniu zasadności zarzutu dotyczącego przepisu zmieniającego, inne zaś przy badaniu zasadności zarzutu dotyczącego przepisu zmienianego (merytorycznego). Kontrola konstytucyjności przepisów (norm) zmieniających powinna mieć miejsce w szczególności jedynie wtedy, gdy kwestionuje się tryb uchwalenia przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie, a nie merytoryczną treść wprowadzanych regulacji (por. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

2.4. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd wyjaśnił wybór zaskarżonych przepisów brakiem w ustawie nowelizującej z 2003 r. szczególnego przepisu intertemporalnego, który sąd mógłby wskazać w *petitum* pytania prawnego, oraz niemożnością zaskarżenia do Trybunału ogólnych reguł i zasad prawa międzyczasowego, jeżeli nie zostały one wyrażone w odpowiednich przepisach ustawy.

Trybunał wskazuje, że z brzmienia art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r. nie może wynikać kwestionowane przez sąd pytający wsteczne działanie nowego brzmienia przesłanki określonej w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Art. 1 pkt 89 lit. a ustawy nowelizującej z 2003 r. jest przepisem zmieniającym, wywołującym dwojakie skutki w sferze obowiązywania przepisów prawnych. Po pierwsze, uchyla on poprzednie brzmienie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. i – po drugie – jednocześnie wprowadza obecnie obowiązujące brzmienie tego przepisu. Z kolei art. 19 ustawy nowelizującej z 2003 r. stanowi o wejściu w życie jej przepisów. Jego skutkiem jest m.in. wejście w życie art. 1 pkt 89 lit. a tej ustawy, a w konsekwencji uchylenie 22 września 2004 r. poprzedniego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. i wprowadzenie obecnie obowiązującego brzmienia tego przepisu. Tym samym oba wskazane przez sąd przepisy nie przewidują regulacji intertemporalnej i nie nadają wstecznego skutku przesłankom zawartym w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu.

2.5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wsteczne działanie przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zawartych w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. jest konsekwencją wyprowadzania określonych norm prawnych z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., a nie bezpośrednim wynikiem stosowania wskazanych w *petitum* pytania prawnego przepisów ustawy nowelizującej z 2003 r.

Na niekonstytucyjność normy wynikającej bezpośrednio z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. wskazuje sam sąd pytający, gdyż w *petitum* pytania prawnego domaga się kontroli przepisów przejściowych w zakresie, w jakim nakazują „stosowanie nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 [u.g.n.] w sytuacji, kiedy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed dniem 22 września 2004 r., tj. przed dniem wejścia w życie (...) ustawy zmieniającej”. Sygnalizowany przez sam sąd problem retroaktywnego (wstecznego) stosowania normy wynikającej z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. można w niniejszej sprawie wiązać jedynie z treścią tego przepisu i z jego ustaloną wykładnią.

3. Problem wstecznego działania art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

3.1. Po przeprowadzeniu analizy występujących od 1958 r. podstaw prawnych zwrotu wywłaszczonych nieruchomości oraz związanego z nimi orzecznictwa sądowo-administracyjnego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że do chwili wejścia w życie kwestionowanego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu (tj. do 22 września 2004 r.) w orzecznictwie sądowym prezentowana była konsekwentnie taka wykładnia przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, która nie dopuszczała do ich wstecznego (retroaktywnego) działania.

Wykładnia przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.) prowadziła do wniosku, że nieruchomości wywłaszczone w trybie tej ustawy nie polegały zwrotowi, jeżeli właściwy organ administracji ustalił, że w chwili rozpoznawania wniosku o zwrot nieruchomości została już użyta na cel wywłaszczenia (tzn. zrealizowano już na niej cel wywłaszczenia albo rozpoczęto „używanie” tej nieruchomości na cel wywłaszczenia przez rozpoczęcie i prowadzenie inwestycji lub prac przygotowawczych do niej), a także – zgodnie z wyraźną treścią tego przepisu – jeśli nieruchomość nie została jeszcze „użyta” na cel wywłaszczenia, ale była ona nadal „niezbędna” inwestorowi na ten cel, mimo że nie rozpoczęto jeszcze nawet inwestycji.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: u.g.g.w.n.) zwrotowi mogły podlegać nieruchomości, które jednocześnie okazały się już zbędne na cel wywłaszczenia w sensie faktycznym lub prawnym. Nie podlegały zatem zwrotowi te nieruchomości, które w chwili orzekania o zwrocie zostały już „użyte” na cel wywłaszczenia i w chwili złożenia wniosku o zwrot już zrealizowano na niej inwestycję objętą celem wywłaszczenia, zgodnie z treścią decyzji wywłaszczeniowej i w czasie ważności odpowiednich decyzji (por. wyrok NSA w Warszawie z 21 października 1991 r., sygn. akt IV SA 914/91, ONSA nr 1/1992, poz. 3). Nie podlegały zwrotowi również nieruchomości wywłaszczone, na których w chwili złożenia wniosku o zwrot i przy zachowaniu ważności decyzji lokalizacyjnych na nieruchomości rozpoczęto już i kontynuowano realizację celu wywłaszczenia, choć celu tego jeszcze nie ukończono. Nieruchomość należało natomiast uznać za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i podlegała ona zwrotowi na wniosek byłych właścicieli dopiero

wówczas, jeżeli w chwili orzekania o zwrocie upłynął pewien wystarczająco długi okres od chwili wywłaszczenia, a w chwili wystąpienia z żądaniem zwrotu nieruchomości nie rozpoczęto jeszcze realizacji pierwotnego celu wywłaszczenia (por. wyroki NSA: z 3 listopada 1987 r., sygn. akt IV SA 372/87, ONSA nr 2/1987, poz. 76; z 30 września 1991 r., sygn. akt IV SA 539/91, ONSA nr 3-4/1991, poz. 81; z 21 października 1991 r., sygn. akt IV SA 914/91; z 12 stycznia 1994 r., sygn. akt IV SA 1943/92, ONSA nr 1/1995, poz. 31; z 14 marca 1994 r., sygn. akt IV SA 1949/92, ONSA nr 1/1995, poz. 43; oz. w Łodzi z 11 kwietnia 1994 r., sygn. akt SA/Łd 335/94, Lex nr 24494; oz. w Krakowie z 6 maja 1994 r., sygn. akt SA/Kr 1740/93, Lex nr 11052; z 10 maja 1994 r., sygn. akt IV SA 854/93, Lex nr 24667; z 16 czerwca 1994 r., sygn. akt IV SA 1116/93, ONSA nr 2/1995, poz. 84; wyrok SN z 7 lutego 1995 r., sygn. akt III ARN 82/94, OSNP nr 15/1995, poz. 183). Przepisy obu ustaw wywłaszczeniowych nie wskazywały przy tym, w jakim terminie powinno rozpocząć się „używanie” nieruchomości i kiedy powinna nastąpić realizacja inwestycji. Bez znaczenia była przyczyna niewykorzystania nieruchomości na cele wywłaszczenia (por. wyroki NSA: z 2 marca 1987 r., sygn. akt IV SA 970/86, ONSA nr 1/1987, poz. 21; z 10 kwietnia 1987 r., sygn. akt IV SA 938/86, ONSA nr 1/1987, poz. 28; oz. w Lublinie z 30 września 1993 r., sygn. akt SA/Lu 273/93, Lex nr 11013).

3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wstecznego działania nie przypisywano również art. 136 i art. 137 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu, które weszły w życie 1 stycznia 1998 r. Zgodnie z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu, „Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli (...) utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel ten nie został zrealizowany”. Art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n. przewiduje natomiast do dziś, że „Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli: (...) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu”.

Mimo nowej treści, ustawodawca nie wprowadził w 1998 r. nowej normy prawnej. Porównując treść art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu oraz art. 69 ust. 1 u.g.g.w.n. sądy administracyjne doszły do przekonania, że ustawodawca w istocie skodyfikował występujące dotychczas w orzecznictwie sądowym przesłanki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (por. wyrok NSA z 22 sierpnia 2003 r., sygn. akt I SA 2622/01, Lex nr 149521). W wykładni art. 137 ust. 1 i 2 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu istotne nadal było jedynie to, czy w chwili podejmowania przez organ administracji zaskarżonej decyzji w sprawie zwrotu nieruchomości grunt objęty żądaniem został już wykorzystany zgodnie z celem określonym w decyzji wywłaszczeniowej (por. wyrok NSA z 28 maja 2002 r., sygn. akt I SA 2743/00, Lex nr 82658).

Jedyną w istocie nowością normatywną było wprowadzenie do art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n. konkretnego terminu 7 lat na rozpoczęcie realizacji inwestycji od chwili wywłaszczenia, przy czym do stosowania tego przepisu dochodziło jedynie wówczas, gdy na dzień orzekania o zwrocie nieruchomości nie rozpoczęto jeszcze prac związanych z realizacją tego celu; w takim wypadku organ oceniał, czy nie jest jeszcze za wcześnie na oddanie nieruchomości poprzednim właścicielom, posługując się oceną upływu 7-letniego terminu. Jeżeli w dniu orzekania o zwrocie nieruchomości stwierdzono zrealizowanie celu przedsięwzięcia, nie badano już dalej, czy nastąpiło ono w ciągu 7 lat od chwili wywłaszczenia, czy po upływie tego okresu. Przesłanka upływu 7 lat od chwili wywłaszczenia nie miała wówczas charakteru retroaktywnego.

3.3. Do odmiennej wykładni przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości doszło dopiero po wejściu w życie kwestionowanej przez WSA

w Warszawie zmiany treści art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu.

3.4. W świetle dominującego kierunku wykładni art. 136 i art. 137 u.g.n., nadającego tym przepisom wsteczne działanie, zrealizowanie na wywłaszczonej nieruchomości celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu, ale po upływie w przeszłości terminów określonych w art. 137 ust. 1 u.g.n., stanowi każdorazowo podstawę zwrotu nieruchomości byłym właścicielom. Żadne inne względy, czy to natury celowościowej czy ekonomicznej, nie mogą uzasadniać odmowy uwzględnienia żądania byłych właścicieli (por. wyroki: WSA w Warszawie z 6 czerwca 2007 r., sygn. akt VIII SA/Wa 302/07, Lex nr 479293; NSA z 7 września 2007 r., sygn. akt I OSK 1324/06, Lex nr 383797; WSA w Krakowie z 8 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1034/07, Lex nr 480122; WSA w Krakowie z 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1073/08, Lex nr 531020; WSA w Krakowie z 16 października 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 395/09, Lex nr 573754; NSA z 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1612/09, Lex nr 745102; WSA w Gliwicach z 27 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 449/10, Lex nr 752813; WSA w Warszawie z 18 listopada 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 567/10, Lex nr 750852; NSA z 24 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 154/10, Lex nr 787111; NSA z 28 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1532/09, Lex nr 951972; WSA w Krakowie z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1202/10, Lex nr 993198; NSA z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1125/10, Lex nr 1082567; WSA w Warszawie z 29 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 329/11, Lex nr 1150807; NSA z 18 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 1038/11, Lex nr 1260026; WSA w Warszawie z 3 października 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 553/12, Lex nr 1248101; WSA w Warszawie z 8 listopada 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1523/12, Lex nr 1248063; WSA w Gliwicach z 14 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 719/12, Lex nr 1248922).

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, że nie chodzi już dłużej o to, czy określone zamierzenia inwestycyjne zostały osiągnięte przed dniem orzekania o zwrocie nieruchomości, ale o to, czy inwestycja stanowiąca podstawę wywłaszczenia konkretnej nieruchomości została w przeszłości wykonana na tej nieruchomości w ściśle określonych ramach czasowych. W konsekwencji po 22 września 2004 r. nieruchomość nie może być uznana za zbędną i nie podlega zwrotowi jedynie wówczas, gdy organ administracji ustali, że na nieruchomości zrealizowano cel wywłaszczenia, a realizacja tego celu została jednocześnie zakończona przed upływem 10 lat od dnia wywłaszczenia (por. wyrok WSA w Warszawie z 21 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 21/11, Lex nr 1150776). Takie też stanowisko prezentowane jest w literaturze przedmiotu (zob. T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 358; T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA nr 5-6/2010, s. 452; E. Mzyk [w:] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, Warszawa 2008, s. 500; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 924).

3.5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, dominująca wykładnia art. 137 u.g.n. w obecnym brzmieniu nadaje temu przepisowi wsteczne działanie, ponieważ organy administracji i sądy administracyjne, orzekające na podstawie tego przepisu w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, dokonują oceny przesłanki zrealizowania zakładanego celu wywłaszczenia nie na moment wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego o zwrot, lecz w chwili upływu 10-letniego terminu liczonego od dnia wywłaszczenia niezależnie od tego, kiedy to wywłaszczenie nastąpiło i niezależnie od tego, czy cel został faktycznie zrealizowany zgodnie z decyzją o wywłaszczeniu.

Z działaniem prawa wstecz (tzn. z retroakcją) mamy do czynienia właśnie

wówczas, gdy obowiązuje nakaz stosowania zmienionych norm prawnych do stanu faktycznego, który w pełni ukształtował się pod rządami przepisów wcześniej obowiązujących (por. wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 40). Ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy m.in. początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli początek mocy obowiązującej jej przepisów (por. wyrok TK z 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80), a więc nie tylko wówczas, gdy ustawie nadaje się moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tej ustawy w życie (por. wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13). Nadanie normom mocy wstecznej następuje, gdy ustawodawca nakazuje kwalifikować według norm nowych zdarzenia zaistniałe przed wejściem tych norm w życie (por. wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 212).

3.6. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że możliwe jest prospektywne stosowanie przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości przewidzianych w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu. Odwołanie się do kolejności odczytania przesłanek zawartych w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w kolejności nawiązującej do dotychczas stosowanej normy sądowno-administracyjnej zapobiega kwestionowanemu przez sąd pytający wsteczemu działaniu tego przepisu. Wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny wskazują, że w literalnej wykładni art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. nacisk należy położyć w pierwszej mierze na ustaleniu przesłanki „cel wywłaszczenia nie został zrealizowany”, a dopiero na drugim etapie i w razie niespełnienia pierwszej przesłanki – na ustaleniu, czy celu nie zrealizowano „pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna”.

Takie też stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, na tle art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., stosowane względem nieruchomości wywłaszczonej przed 27 maja 1990 r., w przypadku której cel wywłaszczenia został zrealizowany lub wydaje się, że został zrealizowany przed 22 września 2004 r., a jednocześnie zanim były właściciel złożył wniosek o jej zwrot. Jeżeli w takiej sytuacji w dniu orzekania przez organ administracji cel wywłaszczenia został już zrealizowany, to zwrot nie powinien być możliwy bez względu na to, kiedy nastąpiła realizacja celu, licząc od momentu wywłaszczenia (por. wyroki: WSA w Krakowie z 30 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 271/08, Lex nr 563126; WSA w Krakowie z 23 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1118/08, Lex nr 477381; WSA w Kielcach z 7 października 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 517/09, Lex nr 573736; NSA z 23 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 600/09, Lex nr 595437; WSA w Krakowie z 28 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1442/09, Lex nr 633058; WSA w Krakowie z 11 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 556/10, Lex nr 737774; WSA w Krakowie z 13 października 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 850/10, Lex nr 753665; WSA w Krakowie z 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1422/10, Lex nr 953288; WSA w Łodzi z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 38/11, Lex nr 1097220; NSA z 17 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1433/10, Lex nr 990175; NSA z 30 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 2098/10, Lex nr 1149305; WSA w Poznaniu z 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 145/13, Lex nr 1310239).

Dalsza przesłanka (upływ 10-letniego terminu) nie jest już stosowana, gdyż art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu takiej sytuacji nie dotyczy. Dopiero gdy w chwili dokonywania oceny cel wywłaszczenia nie został na danej nieruchomości zrealizowany, organ administracji może zastosować przesłanki z art. 137 ust. 1 pkt 1 lub 2 u.g.n. w celu ustalenia, czy mimo tego, że cel nie został jeszcze zrealizowany, orzekanie o zwrocie jest przedwczesne, gdyż nie upłynęło jeszcze 10 lat od wywłaszczenia albo nie minęło jeszcze 7 lat od wywłaszczenia na rozpoczęcie inwestycji. Użycie sformułowania „pomimo

upływu” znaczy bowiem tyle, że w razie ustalenia niezrealizowania jeszcze inwestycji roszczenie o zwrot, zgłoszone przed upływem tych terminów, nie będzie mogło być uwzględnione. W tym sensie terminy 7 i 10 lat stanowią tylko „dopełnienie” przesłanki zbędności. Dopiero więc gdy organ administracji lub sąd administracyjny stwierdzą, że w dniu złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości cel wywłaszczenia jeszcze nie został zrealizowany, dochodzi do stosowania przesłanki i ustalania, czy upłynęło już 10 lat od momentu wywłaszczenia na realizację określonej inwestycji, czy też termin ten jeszcze nie upłynął i jest zbyt wcześnie, aby orzekać o jej zwrocie.

Jednocześnie w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że ocenę dotychczasowego wykorzystania nieruchomości i zrealizowania celu wywłaszczenia należy dokonywać na dzień złożenia wniosku o jej zwrot, a nie tylko w chwili orzekania o zwrocie przez organ administracji (por. wyrok NSA z 22 sierpnia 2003 r., sygn. akt I SA 2622/01).

Konsekwencją powyższej wykładni art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu jest uznanie, że skoro w chwili złożenia przez byłych właścicieli wniosku o zwrot nieruchomości cel został już na niej zrealizowany, wówczas nie ma podstaw do jej zwrotu, nawet jeśli realizacja celu nastąpiła zdecydowanie później niż przed upływem 10 lat od dnia wywłaszczenia. W przypadku pomyślnej realizacji celu wywłaszczenia przed dniem złożenia wniosku nie jest możliwy zwrot nieruchomości niezależnie od terminu, kiedy ta realizacja nastąpiła. Skoro nieruchomość wywłaszczona przed 27 maja 1990 r. została wykorzystana na cel wywłaszczenia, a zanim to się stało byli właściciele nieruchomości nie złożyli wniosku o zwrot nieruchomości, to prawo byłego właściciela lub jego spadkobierców do żądania zwrotu wygasło z chwilą skutecznej realizacji inwestycji (por. wyroki NSA z: 6 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 193/06, Lex nr 291163; 7 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 514/11, Lex nr 1082774; 3 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1924/10, Lex nr 1149269; 30 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 2098/10, Lex nr 1149305).

3.7. W związku ze stanowiskiem Marszałka Sejmu w sprawie konieczności umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, Trybunał rozpoznał argument Marszałka, że w niniejszej sprawie występuje jedynie problem stosowania prawa, który sąd może rozwiązać samodzielnie w drodze prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy, oraz że z tego powodu wydanie przez Trybunał Konstytucyjny żadanego wyroku jest zbędne, a pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej przewidzianej w art. 32 ust. 3 ustawy o TK.

Wbrew pogładowi Marszałka Sejmu, w niniejszej sprawie nie występuje jedynie problem stosowania prawa, który sąd mógłby rozwiązać samodzielnie w drodze wyboru prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy. Ustalenie właściwego czasowego zakresu zastosowania zaskarżonego przepisu w sposób nienaruszający konstytucyjnej zasady *lex retro non agit* wymaga wskazania konstytucyjnego standardu ustalonego dla nieruchomości wywłaszczonych przed 27 maja 1990 r. i następnie skomunalizowanych, do czego uprawniony jest Trybunał Konstytucyjny. Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny żadanego wyroku zakresowego jest niezbędne dla rozstrzygnięcia konstytucyjnych wątpliwości sądu pytającego. Tym samym pytanie prawne WSA w Warszawie spełnia przesłankę funkcjonalną przewidzianą w art. 32 ust. 3 ustawy o TK. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, za przyjęciem relewantności niniejszego pytania prawnego przemawiają także konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostek oraz waga rozpoznawanego zagadnienia. Art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. jest przepisem istotnym społecznie, zaś zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, sądowe uwzględnianie konstytucyjnej zasady *lex retro non agit* może mieć zastosowanie jedynie

wówczas, gdy nie prowadzi do ograniczenia nabytych praw i wolności obywatelskich, w szczególności uprawnień do żądania zwrotu wywłaszczonych nieruchomości uzyskanych przez obywateli w poprzednim stanie prawnym.

4. Ocena konstytucyjności kwestionowanych przepisów.

4.1. Zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych polegającą na zakazie stanowienia nie tylko przepisów prawnych, ale i norm prawnych, które nakazują stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Trybunał Konstytucyjny przypomina w swoim orzecznictwie, że zmiany stanu prawnego powinny prowadzić do tego, aby obciążenia związane ze zmianą prawa były proporcjonalnie rozkładane na adresatów norm prawa dotychczasowego i adresatów nowych norm prawnych. Adresatem zasady *lex retro non agit* są również jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ art. 2 Konstytucji wyznacza konstytucyjną sytuację prawną nie tylko jednostki, a więc obywateli i osób prawnych, ale również jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3).

Brak w ustawie nowelizującej z 2003 r. przepisów intertemporalnych nie oznacza bezwzględnej konieczności stosowania zasady bezpośredniego działania nowego prawa do wszelkich stanów ukształtowanych zarówno po, jak i przed zmianą prawa, ani też zezwolenia na wsteczne działanie nowych przepisów. Brak przepisów intertemporalnych nie oznacza zezwolenia ustawodawcy na wsteczne działanie nowych lub zmienionych przepisów. W sytuacji, gdy nowa ustawa nie reguluje kwestii intertemporalnych, „lukę” powinny wypełnić w drodze odpowiedniej wykładni organy stosujące prawo.

W ocenie Trybunału, stany faktyczne, powstałe lub zrealizowane w okresie formalnego obowiązywania norm dotychczasowego prawa, powinny podlegać co do zasady jego dalszej ocenie normatywnej (tzn. ocenie według „starych” reguł), chyba że prawodawca wskaże dostatecznie przekonujące argumenty, które uzasadniają wprowadzenie wstecznego działania nowego prawa. Zakaz wstecznego działania prawa obowiązuje w szczególności wtedy, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na interesy określonych podmiotów, a zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Dopiero w wyjątkowych okolicznościach dopuszcza się pewne odstępstwa od zasady *lex retro non agit*, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja jej nie jest możliwa bez dopuszczenia wstecznego działania prawa (por. orzeczenia TK: z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2; z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5; z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK z 1994 r., cz. II, poz. 36; wyroki TK: z 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97; z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209; z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01).

4.2. Trybunał przypomina, że ewentualny retroaktywny skutek stosowania regulacji, który wynika z jej normatywnej treści, nie przesądza jeszcze o jej niezgodności z art. 2 Konstytucji. Zakaz retroakcji jest naruszony, jeżeli nadanie mocy wstecznej przepisom prawnym prowadzi do takiego pogorszenia sytuacji ich adresatów w stosunku do stanu poprzedniego, które nie znajduje dostatecznego konstytucyjnego uzasadnienia.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wsteczne działanie art. 137 ust. 1 pkt 2

u.g.n. w obecnym brzmieniu wobec nieruchomości wywłaszczonych przed 27 maja 1990 r. i skomunalizowanych nie jest konstytucyjnie usprawiedliwione, a skoro ingeruje w konstytucyjnie chroniony zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, stanowi wyraźne naruszenie art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podziela wątpliwości sądu co do naruszenia przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 Konstytucji). Sąd pytający słusznie zauważa, że jednostki samorządu terytorialnego mogły zasadnie oczekiwać, że ustawodawca po 22 września 2004 r. będzie szanował ogólny kształt dotychczasowych zasad zwrotu nieruchomości skomunalizowanych, jakie obowiązywały w okresie transformacji systemowej. Do nich podmioty te dostosowywały swoje zachowanie od chwili swego powstania w 1990 r. W szczególności do obowiązujących reguł zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego dostosowywały swoje postępowanie względem nieruchomości wywłaszczonych przed 1990 r., które nabyły z mocy prawa 27 maja 1990 r. w toku procesu komunalizacji mienia państwowego na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.).

4.3. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że na zasadę samodzielności j.s.t., w tym gmin, składa się przyznanie im w art. 165 ust. 1 Konstytucji osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych (por. postanowienie TK z 14 maja 2002 r., sygn. K 9/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 37). Konstytucyjna zasada samodzielności j.s.t. oznacza w szczególności, że wszelka ingerencja w sferę samodzielności tych jednostek musi być zgodna z zasadą proporcjonalności oraz że prawa i interesy j.s.t. podlegają ochronie sądowej (por. wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25).

Ustrojowe przekształcenia stosunków własnościowych na początku lat 90. XX w. doprowadziły do przywrócenia kategorii własności Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych oraz kategorii własności komunalnej przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego i komunalnym osobom prawnym, powstałej w drodze tzw. komunalizacji, polegającej na przejęciu określonych składników mienia ogólnonarodowego (państwowego) przez właściwe gminy. Własność przyznana j.s.t. w art. 165 ust. 1 Konstytucji jest prawem podmiotowym, własnością w sensie cywilnoprawnym, dlatego korzysta przynajmniej z „ogólnej” ochrony, jaką Konstytucja gwarantuje temu prawu podmiotowemu. Konstrukcja wykonywania własności komunalnej sprawia jednak, że wprawdzie nie co do istoty, ale już co do warunków, własność ta różni się od własności niepublicznej. Musi to rzutować w konsekwencji na zakres konstytucyjnej ochrony działalności samorządu w porównaniu z osobami prawa prywatnego (por. postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60).

Własność komunalna nie została przyznana j.s.t. dla ich dowolnego użytku. Przysługująca j.s.t. własność nieruchomości zawsze musi być podporządkowana zadaniom publicznym, które gmina ma realizować (por. wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139). Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne (art. 163 Konstytucji). Zadania publiczne wykonywane przez j.s.t. na gruntach znajdujących się we własności komunalnej, w tym na nieruchomościach nabytych w drodze wywłaszczenia, służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (por. wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Z jednej strony wpływa to na akceptację wielu ograniczeń w sposobie wykonywania tej własności, ale z drugiej strony, nakazuje wzmacniać pozycję samorządu w sytuacjach

możliwej utraty mienia przeznaczonego do wykonywania zadań publicznych.

4.4. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez j.s.t. jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Ustawa może również zlecić j.s.t. wykonywanie innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2 Konstytucji). Próby skonstruowania precyzyjnych kryteriów pozwalających na zaliczanie poszczególnych zadań do jednej albo do drugiej kategorii nie przynoszą jednak jednoznacznych wyników, gdyż istnienie wyraźnych różnic pomiędzy zadaniami własnymi i zleconymi nie jest oczywiste (por. wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). W szczególności wykładnia pojęcia „zaspokajanie potrzeb mieszkańców” jako cel działalności samorządu terytorialnego jest szeroka, ponieważ cel ten ma być osiąganym poprzez całą jego działalność (por. wciąż aktualna uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK z 1994 r., cz. II, poz. 46). Ocena możliwości realizacji zadań publicznych wymaga uwzględnienia stanu własności i praw majątkowych pozostających w dyspozycji j.s.t. (por. wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96). Własność komunalna jest przede wszystkim majątkowym zabezpieczeniem realizacji zadań publicznych j.s.t. (por. wyrok TK z 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4).

Jak już Trybunał wskazał, z istoty zadań własnych j.s.t. wynika, że ich finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny. Istnieje więc konstytucyjny obowiązek wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych w okresie powierzenia mu tych zadań. Wyposażenie to nie polega tylko na przekazywaniu kwot, jak w przypadku zadań zleconych, ale wynika z zespołu cech i regulacji prawnych, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadań z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć ani nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania publicznego (por. wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182).

4.5. W ocenie Trybunału ustawowy nakaz zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, przejętych przez j.s.t. w procesie komunalizacji, na których obecnie i w chwili żądania zwrotu zrealizowano cel wywłaszczenia, nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą samodzielności j.s.t. (art. 165 ust. 1 Konstytucji), zarówno w aspekcie finansowania, jak i wykonywania przez samorząd zadań publicznych. Ponadto wsteczne stosowanie przesłanek z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. stawia w niekorzystnej sytuacji te jednostki samorządu terytorialnego, które dokończyły z własnych środków rozpoczęte inwestycje, w porównaniu z tymi podmiotami, które przed 1 stycznia 1998 r. sprzedały wywłaszczone nieruchomości lub ustanowiły na nich prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich. W tej sytuacji podmioty te skorzystały z możliwości odpłatnego rozporządzenia nieruchomością i nawet jeśli nie zrealizowano na niej nigdy celu wywłaszczenia, byłym właścicielom nie przysługuje roszczenie do żądania jej zwrotu (art. 229 u.g.n.).

5. Konsekwencje konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

5.1. Sąd pytający – z racji przedstawionych wątpliwości konstytucyjnych przemawiających na rzecz wywłaszczycieli – nie odniósł się do argumentów wynikających z konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, chroniącej interesy byłych właścicieli (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Z uwagi na znaczenie tej regulacji dla wykładni treści konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości,

Trybunał uwzględnił art. 21 ust. 2 Konstytucji przy ustaleniu proporcjonalności naruszenia art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

5.2. W ocenie Trybunału, wniosku o nieuprawnionym naruszeniu zakazu wstecznego działania prawa (art. 2 Konstytucji) nie podważają w niniejszej sprawie argumenty wynikające z treści konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny wyprowadził w swoim orzecznictwie tę zasadę jako „oczywistą konsekwencję” obowiązywania przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). W tym samym orzeczeniu Trybunał wskazał, że nakaz dokonywania wywłaszczenia „jedynie na cele publiczne” tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Wywłaszczenie jest bowiem zgodne z Konstytucją, jeśli jest konieczne (niezbędne) dla realizacji celu publicznego. Ofiara, jaką ponosi wywłaszczony, jest uzasadniona i konstytucyjnie usprawiedliwiona jedynie przez to, że jest konieczna i niezbędna dla realizacji określonego celu publicznego. Przy wywłaszczeniu nie chodzi o zwykłe odebranie własności i umieszczenie jej w zasobie własności publicznej. Cel wywłaszczenia i jego konstytucyjna legitymacja polega na tym, że wywłaszczona nieruchomość powinna zostać oddana dla realizacji określonego przed wywłaszczeniem przedsięwzięcia publicznego. Jak długo wywłaszczone rzeczy (prawa) nie są przekazywane na cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie, tak długo nie został osiągnięty cel wywłaszczenia i tak długo działanie organów państwa stanowi ingerencję w prawo własności, która nie ma konstytucyjnej legitymacji. Trybunał wyjaśnił, że instytucja wywłaszczenia nie może prowadzić do przysporzenia wywłaszczycielowi korzyści zarobkowych lub fiskalnych, dopóki nie zostanie zrealizowany cel wywłaszczenia.

Treść konstytucyjnej zasady zwrotu została dookreślona i rozwinięta w kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, przede wszystkim w wyroku z 13 grudnia 2012 r. (sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135). W orzeczeniu tym Trybunał określił granice „ochronnej” treści art. 21 ust. 2 Konstytucji przyjmując, że zakres oddziaływania tego przepisu „konsumuje się” w chwili dokonania celu wywłaszczenia i nie obejmuje już dalszych sytuacji na wywłaszczonej nieruchomości. Art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do oceny zachowania się wywłaszczyciela względem nabytych przez niego nieruchomości, dopóki cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu nie zostanie zrealizowany. Mając ten problem na uwadze, Trybunał uznał, że art. 137 ust. 1 u.g.n. w obecnym brzmieniu 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 przeznaczono na realizację innego celu, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zakres normowania art. 21 ust. 2 Konstytucji nie obejmował bowiem już tej sytuacji.

5.3. Trybunał Konstytucyjny nie odnalazł w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji argumentów, które stanowiłyby przeciwwagę dla konieczności ochrony interesów publicznych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, na których, w chwili złożenia wniosku o zwrot, planowany cel wywłaszczenia już zrealizowano. Rację ma sąd pytający, że nie jest zasadne przyznanie w tej sytuacji pierwszeństwa poprzednim właścicielom w odzyskaniu nieruchomości, na których został już zrealizowany cel publiczny (np. infrastruktura szkoły podstawowej). Płynące z orzecznictwa przykłady świadczą o tym, że niewątpliwie korzystne dla byłych właścicieli wsteczne stosowanie terminu

10 lat od chwili wywłaszczenia, niezależnie od tego, czy cel wywłaszczenia zrealizowano, czy nie, prowadzi nieraz do absurdalnych rozstrzygnięć. Taki stan prawny wpływa w szczególności niekorzystnie na majątek gminy i uszczupla dochody przeznaczone na realizację zadań publicznych (art. 165 ust. 1 Konstytucji).

W świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji brak jest jednak podstaw dla regulacji przyznającej w sposób wsteczny prawo do zwrotu nieruchomości najpierw wywłaszczonych, a następnie skomunalizowanych, które zostały już zagospodarowane zgodnie z celem wywłaszczenia i które dotychczas (tj. do 22 września 2004 r.) z tego powodu nie podlegały zwrotowi. Wyjątkiem jest utrzymanie wypracowanej w orzecznictwie sądowym w latach 1990-2004 konieczności dokonywania oceny momentu zrealizowania celu wywłaszczenia na dzień złożenia wniosku o zwrot nieruchomości przez jej byłych właścicieli lub ich spadkobierców. Tylko wówczas może być spełniony postulat sądu pytającego, by dla omawianej kategorii nieruchomości uchylić nowe, a przywrócić dotychczasowe reguły obowiązujące w sądowej wykładni przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

6. Konkluzja.

6.1. Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z sentencją niniejszego wyroku, nie podlegają zwrotowi na rzecz byłych właścicieli te nieruchomości, na których cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został zrealizowany przed dniem złożenia wniosku o ich zwrot, niezależnie od tego, czy realizacja inwestycji nastąpiła po upływie 10 lat od chwili wywłaszczenia. Jeśli zaś w dniu złożenia wniosku o zwrot cel wywłaszczenia jeszcze nie został zrealizowany, byli właściciele tych nieruchomości oraz ich spadkobiercy zachowują ustawowe uprawnienie do żądania zwrotu, które im przysługiwało przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2003 r. Trybunał nie stwierdził w takiej sytuacji naruszenia art. 2 Konstytucji ani konieczności ochrony zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 Konstytucji).

6.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że odczytywanie przez organy stosujące prawo znaczenia przepisów nowych w taki sposób, iż jeśli są pozbawione przez ustawodawcę przepisu intertemporalnego to mogą mieć charakter retroaktywnym jest niedopuszczalne. Jeśli przepis prawa milczy o regulacji przejściowej, to wcale nie oznacza to, że regulacja ta będzie działała retroaktywnie.

Brak w ustawie zmieniającej przepisów intertemporalnych nie oznacza zezwolenia dla prawodawcy na wsteczne działanie nowych przepisów. Zatem, wyrażając tę myśl w sposób pozytywny należy wskazać, że jeśli prawodawca nie przesądza o wstecznym działaniu prawa, to przepisy te działają prospektywnie.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.