

86/A/2017

WYROK

z dnia 12 grudnia 2017 r.

Sygn. akt SK 39/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Grzegorz Jędrejek
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 12 grudnia 2017 r., skargi konstytucyjnej D.iA.M o zbadanie zgodności:

art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.) w zakresie, w jakim pomija możliwość ubiegania się przez byłego właściciela bądź jego spadkobierców o zwrot nieruchomości wywłaszczonej na podstawie umowy cywilnoprawnej w przypadku niezrealizowania celu, na jaki ta nieruchomość została wywłaszczona, z art. 64 ust. 1 i 2, art. 32, art. 21 ust. 2 w związku z art. 7 i art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624, 820, 1509, 1529 i 1595) w zakresie, w jakim wyłącza prawo do żądania przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 tej ustawy, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 grudnia 2017 r. w Dz. U. poz. 2375.

I

1. W skardze konstytucyjnej z 7 lipca 2015 r. skarżący wniesli o orzeczenie przez Trybunał niezgodności art. 136 w związku z art. 114, art. 115, art. 137, art. 140 i art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub u.g.n.) z art. 64 ust. 1 i 2, art. 32, art. 21 ust. 2 w związku z art. 7 i art. 2 Konstytucji.

W odpowiedzi na wezwanie do usunięcia braków formalnych skargi, w piśmie z 12 sierpnia 2015 r. skarżący wyjaśnili, że w istocie zakwestionowali art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, „w jakim przepis ten pomija możliwość ubiegania się przez byłego właściciela bądź jego spadkobierców o zwrot nieruchomości w przypadku niezrealizowania celu na jaki nieruchomość została wywłaszczona (...) na podstawie umowy cywilnoprawnej – zawartej w trybie rokowań o nabycie w drodze umowy, przeprowadzonych na podstawie art. 114 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przyznając uprawnienie jedynie tym właścicielom lub ich spadkobiercom, którzy zostali pozbawieni własności w drodze decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu, w tym częściowo również w zw. z art. 216 tejże ustawy (...), który wyraźnie zezwala na stosowanie art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami także wobec byłych właścicieli i ich spadkobierców, którzy nabyli nieruchomość w drodze umowy cywilnoprawnej w czasie obowiązywania innych ustaw, poprzedzających wejście w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami”.

1.1. Z okoliczności sprawy, na kanwie której wniesiona została skarga, wynika, że na podstawie wniosku z 27 marca 2012 r. skarżący zwrócili się do starosty o zwrot nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa od ich spadkodawcy, argumentując, iż nieruchomość ta nie została wykorzystana zgodnie z celem nabycia. Nabycie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa nastąpiło 9 marca 1999 r. na podstawie umowy sprzedaży. W akcie notarialnym zawarte zostało oświadczenie przedstawiciela Skarbu Państwa, że nabywana nieruchomość – zgodnie z decyzją właściwego burmistrza z 4 grudnia 1998 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – przeznaczona miała być pod budowę dojazdów do przeprawy mostowej. Jednakże na mocy decyzji administracyjnej z 19 lutego 2001 r. nieruchomość została podzielona na działki nr 193/1 i 193/2. Następnie decyzją starosty z 21 czerwca 2002 r. wygaszono trwałe zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w stosunku do działki nr 193/1 ze względu na jej usytuowanie poza pasem drogowym. Działka ta została 27 września 2011 r. sprzedana przez Skarb Państwa osobie fizycznej. Właścicielem działki nr 193/2 pozostał Skarb Państwa.

Po rozpoznaniu wniosku skarżących o zwrot nieruchomości, decyzją z 21 maja 2012 r. starosta umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe. Stwierdził przede wszystkim brak podstaw do zastosowania przepisów dotyczących zwrotu nieruchomości. Nieruchomość, której dotyczył wniosek, nie została wywłaszczona, lecz wykupiona przez Skarb Państwa w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 216 u.g.n. przepisy o zwrocie stosuje się odpowiednio tylko do tych nieruchomości, które zostały przejęte lub nabyte na podstawie nieobowiązujących już ustaw wskazanych w tym przepisie. Katalog tych ustaw jest zamknięty i nie podlega wykładni rozszerzającej. Starosta Ź. uznał, że z uwagi na brak przepisu prawa materialnego, umożliwiającego wydanie rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, postępowanie o zwrot nieruchomości należało umorzyć.

Skarżący zaskarżyli decyzję starosty do właściwego wojewody, wnosząc o jej uchYLENIE i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Decyzją z 3 października 2012 r. wojewoda utrzymał jednak w mocy zaskarżoną decyzję. Stwierdził, że zakres nieruchomości podlegających zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami wyznaczają art. 136 ust. 3 i 4 oraz art. 216 tej ustawy. Pojęcie „wywłaszczonej nieruchomości

ści” obejmuje wyłącznie nieruchomość, w stosunku do której Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nabyli prawo rzeczowe na mocy indywidualnej i konkretnej decyzji administracyjnej. W ocenie wojewody, w sprawie nie doszło do wywłaszczenia w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zbycie nieruchomości nastąpiło bowiem – w trybie przewidzianym przez tę ustawę – w drodze umowy cywilnoprawnej dobrowolnie zawartej między właścicielką a Skarbem Państwa. Taka sytuacja nie mieściła się w zakresie stosowania art. 216 u.g.n. W konsekwencji wojewoda stwierdził, że nie było podstaw do zwrotu nieruchomości.

Skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. (dalej: WSA w G.), który wyrokiem z kwietnia 2013 r. uchylił zaskarżoną decyzję wojewody oraz poprzedzającą ją decyzję starosty. W uzasadnieniu orzeczenia wskazał, że w ustawie o gospodarce nieruchomościami co prawda nie ma unormowania, które *expressis verbis* zrównywałoby wywłaszczenie ze skutkami umowy cywilnoprawnej przenoszącej na podmiot publiczny prawo rzeczowe do nieruchomości w związku z koniecznością realizacji celów publicznych. Jednakże ograniczenie się do wykładni językowej art. 136 u.g.n. prowadziłoby do dyskryminacji niektórych podmiotów ubiegających się o zwrot nieruchomości ze względu na to, że dobrowolnie zgodzili się odstąpić składnik swojego majątku dla realizacji celu publicznego. Ponadto oznaczałoby to, że działania organów władzy publicznej, podjęte po uzyskaniu prawa do nieruchomości przeznaczonej na cele publiczne, pozostałyby w zasadzie poza jakimkolwiek nadzorem.

Odwołując się do dyrektyw wykładni celowościowej, systemowej oraz logicznej, a także mając na względzie unormowania konstytucyjne odnoszące się do ochrony własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji) i równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji), WSA w Gliwicach doszedł do wniosku, że art. 136 u.g.n. znajduje zastosowanie także w sytuacji, gdy przeniesienie własności nieruchomości na potrzeby realizacji celów publicznych nastąpiło w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stwierdził, że za stanowiskiem tym przemawia treść art. 216 u.g.n. Skoro w jednym miejscu ustawy pojęciem wywłaszczenia zostały objęte również inne akty aniżeli administracyjne formy przejścia prawa do nieruchomości na podmiot publiczny, to analogicznie należy rozumieć reguły dotyczące zwrotu nieruchomości zawarte w rozdziale 6 dziale III ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dodatkowym argumentem za zrównaniem – w świetle art. 136 u.g.n. – skutków zbycia nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej na cele publiczne z wywłaszczeniem jest to, że tego rodzaju rozporządzenie majątkiem nie jest w istocie dobrowolne. Właściciel nieruchomości nie ma swobody decyzyjnej co do tego, czy wyzbyć się określonego składnika majątku (nieruchomości). Może jedynie zdecydować, czy nastąpi to w formie umowy cywilnoprawnej, czy też aktu administracyjnego (jeżeli nie wyrazi woli zawarcia umowy cywilnoprawnej).

Skargę kasacyjną od wyroku WSA w G. wniósł wojewoda. Wyrokiem z marca 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) uchylił zaskarżony wyrok oraz oddalił skargę skarżących. Przychylił się więc do stanowiska organów administracji obu instancji. Stwierdził, że z art. 136 ust. 3 w związku z art. 216 u.g.n. jednoznacznie wynika, iż nabycie nieruchomości w związku z realizacją celów publicznych w drodze umowy będącej skutkiem rokowań, o których mowa w art. 114 u.g.n., nie stanowi wywłaszczenia uprawniającego do wystąpienia z wnioskiem o zwrot nieruchomości. Zdaniem NSA, nie było dostatecznego uzasadnienia, by odstąpić od wyników wykładni językowej tych przepisów. Zaproponowana przez WSA w G. wykładnia była zresztą niezgodna też z regułami interpretacji systemowej. Stanowisko, że art. 136 ust. 3 u.g.n. znajduje zastosowanie wówczas, gdy nabycie nieruchomości na cel publiczny nastąpiło w trybie umowy, pozostawało w sprzeczności z jednoznaczną treścią art. 114 ust. 1 i art. 115 ust. 2 u.g.n. Toteż NSA stwierdził, że niedopuszczalne było rozszerzanie w drodze wykładni zakresu stosowania instytucji zwrotu nieruchomości, które nie

zostały wywłaszczone, ani też nie zostały „przejęte lub nabyte” na podstawie ustaw wymienionych w art. 216 u.g.n.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący przedstawili wątpliwości dotyczące wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n., która została dokonana przez NSA w wyroku wydanym w ich sprawie. Wskazali, że w świetle orzecznictwa prawo do żądania zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna na cel publiczny, przysługuje wyłącznie poprzedniemu właścicielowi (lub jego spadkobiercy), który prawa własności został pozbawiony na mocy decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu. Nie przysługuje zaś temu, który własność utracił na skutek zbycia nieruchomości w toku rokowań poprzedzających postępowanie wywłaszczeniowe. Wobec rozumianego w ten sposób art. 136 ust. 3 u.g.n. skarżący sformułowali zarzuty o charakterze konstytucyjnym.

Zdaniem skarżących, zakwestionowany art. 136 ust. 3 u.g.n. jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji, odczytywanego w związku z zasadą ochrony własności, wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, które nie zostały przeznaczone na cele publiczne. Jeżeli nie dojdzie do zrealizowania celu publicznego, wywłaszczenie traci uzasadnienie konstytucyjne. W ocenie skarżących, zakwestionowany przepis narusza art. 21 ust. 2 Konstytucji, albowiem pozbawia część byłych właścicieli możliwości ubiegania się o zwrot nieruchomości w sytuacji, gdy cel publiczny nie został zrealizowany po wywłaszczeniu, które nastąpiło na skutek zawarcia umowy cywilnoprawnej w trybie art. 114 u.g.n. W takiej sytuacji wywłaszczenie jest dopuszczalne *de facto* na dowolny cel. Skarżący dodali, że Konstytucja nie tylko gwarantuje ochronę własności już istniejącej, lecz – w myśl art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej – prawo do własności. Konstytucyjna ochrona obejmuje działania zmierzające do odzyskania wywłaszczonych nieruchomości.

1.3. Skarżący odnieśli się również do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 2 Konstytucji, zapewniającym równą ochronę praw majątkowych, i z art. 32 ust. 1 Konstytucji, statuującym zasadę równości. Ich zdaniem, w świetle art. 136 ust. 3 w związku z art. 216 u.g.n. właściciele nieruchomości (lub ich spadkobiercy), którzy na skutek rokowań poprzedzających postępowanie wywłaszczeniowe zbyli nieruchomość przeznaczoną na cele publiczne po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, są gorzej traktowani niż właściciele, którzy w taki sam sposób zbyli nieruchomość przed wejściem w życie tej ustawy. Art. 216 u.g.n. przewiduje bowiem odpowiednie stosowanie rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami (w tym jej art. 136 ust. 3) do nieruchomości „przejętych lub nabytych” na rzecz Skarbu Państwa m.in. na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.), której art. 6 regulował tryb zbycia nieruchomości przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego.

Skarżący stwierdzili ponadto, że nie było żadnych podstaw do różnicowania prawa obywateli do zwrotu nieruchomości, które stały się zbędne na cel publiczny, w zależności od tego, czy do przeniesienia własności nieruchomości w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa doszło w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy też przed jej wejściem w życie. Prawo wywłaszczonych właścicieli do żądania zwrotu nieruchomości podlega równej ochronie prawnej. Nie można było wprowadzić wyjątku uzależnionego jedynie od daty wywłaszczenia, gdyż takie rozwiązanie pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji.

Ponadto skarżący podnieśli, że w świetle art. 136 ust. 3 u.g.n. byli właściciele, którzy pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami zbyli nieruchomość przeznaczoną na cele publiczne na skutek rokowań, przewidzianych w art. 114 u.g.n., są również traktowani

inaczej niż osoby, które zostały pozbawione własności w drodze decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu. Obie grupy podmiotów stają się byłymi właścicielami w tych samych okolicznościach i z tych samych przyczyn, albowiem następuje to w związku z wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego. W obu przypadkach przejście własności nieruchomości na podmiot publiczny następuje w związku z koniecznością realizacji celu publicznego i na podstawie przepisów tej samej ustawy (tj. ustawy o gospodarce nieruchomościami). Art. 136 ust. 3 u.g.n. pozwala tylko niektórym byłym właścicielom odzyskać przysługujące im niegdyś prawo własności, zaś pozostałym tego prawa odmawia, mimo że nieruchomość nabyta na cele publiczne stała się Skarbowi Państwa zbędna z powodu niezrealizowania tych celów.

W ocenie skarżących, art. 136 ust. 3 u.g.n. zapewnia nieporównywalnie większą ochronę tym, którzy odmawiają zawarcia umowy nabycia nieruchomości na cel publiczny i w stosunku do których musi zostać wydana decyzja o wywłaszczeniu po przeprowadzeniu całego postępowania administracyjnego. Słabiej chroni zaś tych, którzy decydują się na zawarcie umowy cywilnoprawnej. Sprzeczne z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest – zdaniem skarżących – przyznanie uprawnień bądź ich pozbawienie na podstawie kryterium formy prawnej, w jakiej dochodzi do wywłaszczenia (decyzja administracyjna lub umowa zawarta w trybie rokowań). W świetle Konstytucji sposób przeniesienia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa nie powinien mieć żadnego wpływu na możliwość żądania zwrotu nieruchomości, na której nie zrealizowano zamierzonego celu publicznego. To twierdzenie jest tym bardziej uzasadnione, gdy uwzględni się, że art. 216 u.g.n. pozwala ubiegać się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości także tym osobom, które jeszcze przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami zbyły nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej. „Konstytucja wprowadza tylko jeden warunek wywłaszczenia – jest nim cel publiczny i w tym kontekście uprawnienia obywateli do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości winny być jednakowe”.

Skarżący dodali, że w świetle art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji różnicowanie ochrony praw majątkowych jest dopuszczalne wyłącznie, jeśli jest racjonalne, a ponadto uzasadniają je inne zasady i wartości konstytucyjne. W przypadku zaskarżonego przepisu nie sposób doszukać się takiego uzasadnienia. Brak możliwości ubiegania się o zwrot nieruchomości wywłaszczonej w drodze umowy cywilnoprawnej pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza – w ocenie skarżących – zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażone w art. 2 Konstytucji.

2. W piśmie z 22 grudnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie, art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim nie przewiduje roszczenia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy o zwrot nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub gminę w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w następstwie rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny, na który została nabyta, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

2.1. Prokurator Generalny stwierdził, że podniesiony przez skarżących problem konstytucyjny sprowadza się do braku możliwości domagania się zwrotu nieruchomości, która w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami została zbyta na cele publiczne w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w następstwie rokowań poprzedzających postępowanie wywłaszczeniowe. W skardze sformułowany został zarzut pominięcia prawodawczego. Polegać ono ma na zbyt wąskim określeniu zakresu stosowania norm prawnych

regulujących problematykę zwrotu nieruchomości niewykorzystanych na cel publiczny, mianowicie art. 136 ust. 3 i art. 216 u.g.n.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w niniejszej sprawie skarżący zbyt szeroko ujęli zakres kwestionowanej regulacji. Zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami uregulowane są w jej art. 136. Art. 216 u.g.n. ma zaś jedynie charakter przepisu przejściowego. Toteż wyłącznie w odniesieniu do art. 136 ust. 3 u.g.n. mógł być sformułowany zarzut niepełnego uregulowania zasad zwrotu nieruchomości. Postępowanie w części dotyczącej art. 216 u.g.n. powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Odnosząc się do powołanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli, Prokurator Generalny wskazał, że nie przedstawiono argumentacji przemawiającej za niezgodnością przedmiotu kontroli z art. 2 i art. 7 Konstytucji ani z przewidzianym w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazem dyskryminacji. W uzasadnieniu skargi nie wyjaśniono, z jakich względów przedmiot kontroli miałby pozostawać w sprzeczności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji. Jedynie hasłowo odniesiono się do przewidzianej w tym przepisie zasady sprawiedliwości społecznej. Ponadto zarzuty naruszenia zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) skarżący wiążą nie tyle z normatywną treścią poddanego kontroli przepisu, ile z procedurą stosowania prawa. W konsekwencji Prokurator Generalny stwierdził, że nie jest dopuszczalne badanie zgodności art. 136 ust. 3 u.g.n. z art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 2 Konstytucji. W tej części postępowanie powinno zostać umorzone.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, prawo do zwrotu przejętej przez podmiot publiczny nieruchomości wywodzone może być z art. 21 ust. 2 Konstytucji jedynie wtedy, gdy własność owej nieruchomości została odjęta wbrew woli właściciela prywatnego i w wyniku przeprowadzenia przez organ państwa procedury wywłaszczeniowej, w rozumieniu wypracowanym w dorobku orzeczniczym Trybunału. W sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną, nie doszło do takiej sytuacji. Nieruchomość została nabyta przez Skarb Państwa w drodze umowy cywilnoprawnej. Art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może zatem stanowić w niniejszym postępowaniu adekwatnego wzorca kontroli. Zatem należy przyjąć, że art. 136 ust. 3 u.g.n. nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

2.3. W ocenie Prokuratora Generalnego, sposób sformułowania zakresu zaskarżenia powoduje, że ocenę art. 136 ust. 3 u.g.n. musi poprzedzić porównanie sytuacji prawnej osób, które zbyły nieruchomość na skutek rokowań poprzedzających właściwe postępowanie wywłaszczeniowe, z sytuacją prawną osób, do których zastosowanie ma art. 216 u.g.n. Ten ostatni przepis rozszerza zasadę zwrotu nieruchomości na sytuacje, które nie stanowią wywłaszczenia w rozumieniu art. 112 u.g.n. Ustawodawca przyznał w ten sposób niektórym podmiotom „specyficzne prawo majątkowe”, mające charakter „innego prawa majątkowego” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca ma dużą swobodę kształtowania treści takich praw. Musi się jednak liczyć z koniecznością respektowania zasad wynikających z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ścisłe powiązanie „równej dla wszystkich ochrony prawnej” z prawem do własności, innymi prawami majątkowymi i prawem dziedziczenia powoduje, że tak pojmowana równość staje się ich nieodłącznym aspektem, bez którego owe prawa pozbawione zostałyby swojej istoty.

Ogólna zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ściśle związana z prawem do równej ochrony praw majątkowych, wymaga, aby podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) były traktowane według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi zatem zostać poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą ich cech wspólnych i odmiennych. W tym

celu konieczne jest właściwe określenie kryterium, na podstawie którego jest ustalana owa cecha relewantna.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, uzasadnione jest porównanie sytuacji byłych właścicieli (i ich spadkobierców), którzy zbyli nieruchomość w drodze umowy zawartej w trybie art. 114 u.g.n., z sytuacją podmiotów (i ich spadkobierców), którym przysługiwała własność nieruchomości zbytej również w drodze umowy, tyle tylko że pod rządami art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce gruntami lub u.g.g.). Z art. 216 ust. 2 u.g.n. wynika, że przepisy rozdziału 6 działu III u.g.n. (dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości) stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy na podstawie ustawy o gospodarce gruntami. Obie ustawy obowiązywały w zbliżonych warunkach ustrojowych i społeczno-gospodarczych (w wypadku ustawy o gospodarce gruntami są to lata 1990-1997).

Porównując normatywną treść rozwiązań dotyczących wywłaszczenia zawartych w obu ustawach, Prokurator Generalny zauważył, że ich przepisy są niemal identyczne w zakresie przesłanek i trybu wywłaszczenia nieruchomości. W obu ustawach wskazano, że wywłaszczenie może nastąpić jedynie dla zrealizowania określonego celu publicznego w sytuacji, gdy prawo do danej nieruchomości nie może być nabyte w drodze umowy. Oba akty przewidują też, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie nieruchomości w drodze umowy, natomiast wywłaszczenie dokonywane wbrew woli właściciela następuje na mocy decyzji administracyjnej. Prokurator Generalny stwierdził, że wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o gospodarce gruntami prawo żądania zwrotu nieruchomości, jeśli nie zrealizowano zakładanego celu publicznego, nie obejmuje – co do zasady – przypadków, w których nieruchomość ta była zbyta w drodze umowy cywilnoprawnej. Różnica między porównywanymi instytucjami prawnymi dotyczy jedynie sposobu określenia przesłanki zbędności nieruchomości. W obowiązującym stanie prawnym o zbędności nieruchomości na cel publiczny przesądza zaistnienie okoliczności przewidzianych w art. 137 u.g.n., a nie wyłącznie ocena dokonana przez organ (art. 69 u.g.g.).

Prokurator Generalny wskazał, że początkowo przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami skutki umownego zbycia nieruchomości przeznaczonej na cele publiczne nie różniły się w zależności od tego, czy zbycie to nastąpiło pod rządami tej ustawy, czy poprzedzającej ją ustawy o gospodarce gruntami. Nierówne potraktowanie zbywców nieruchomości nastąpiło na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2003 r.). Ustawą to wprowadzono art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., nakazujący odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy o gospodarce gruntami. Tak więc jedynym kryterium różnicowania sytuacji prawnej podobnych podmiotów, które zbyły nieruchomości na cele publiczne pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami lub wcześniejszych ustaw, jest – jak podkreślił to Prokurator Generalny – „samo uchylenie przepisów uprzednio obowiązujących ustaw i upływ czasu od zdarzeń mających miejsce pod rządami poprzednich unormowań”. Z całą pewnością nie jest to jednak wystarczający argument na rzecz stwierdzenia racjonalności uregulowania przyjętego w art. 136 ust. 3 u.g.n. W świetle tego przepisu nie da się wykazać istnienia przekonującego uzasadnienia pominięcia przyznania roszczenia o zwrot nieruchomości właścicielom, którzy zbyli nieruchomość przeznaczoną na cele publiczne pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Prokurator Generalny podniósł, że ponieważ wynikające z zakwestionowanego przepisu różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych nie jest racjonalne, to nie ma możliwości przeprowadzenia analizy dochowania zasady proporcjonalności obecnie obowiąz-

zujących unormowań. Nie można ustalić, czy zachowana jest odpowiednia relacja między rangą celu oraz intensywnością naruszenia zasady równości. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżone pominięcie nie znajduje oparcia w wartościach, zasadach i normach konstytucyjnych, lecz z nimi koliduje. Zakwestionowany przepis w arbitralny sposób różnicuje ochronę własności prywatnej, która stanowi jeden z podstawowych elementów w aksjologii Konstytucji.

3. W piśmie z 8 grudnia 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) poinformował o przystąpieniu do postępowania, po czym – w piśmie z 7 stycznia 2016 r. – zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim uniemożliwia poprzedniemu właścicielowi bądź jego następcom prawnym zwrot nieruchomości nabytej na cele publiczne w toku rokowań przedwywłaszczeniowych w trybie art. 114 u.g.n., jeżeli nieruchomość ta okazała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

3.1. Zdaniem RPO, zaskarżony przepis może być przedmiotem kontroli konstytucyjnej, albowiem wnioskodawca przedstawił podlegający kognicji Trybunału zarzut tzw. pominięcia prawodawczego. Rzecznik wyjaśnił, że ustawodawca uregulował instytucję zwrotu nieruchomości przejętych (i to w różnych trybach, w różnym czasie i na podstawie różnych tytułów prawnych) na cele publiczne, jak i – stosunkowo szczegółowo – aspekty proceduralne postępowania organów władzy publicznej w tego rodzaju sprawach. To, że w zakwestionowanym art. 136 ust. 3 u.g.n. – w przeciwieństwie chociażby do unormowania przewidzianego w art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. – ustawodawca nie przyznał roszczenia o zwrot nieruchomości sprzedawanych na cele publiczne, w żaden sposób nie może być traktowane jako celowe pozostawienie określonej materii poza zakresem regulacji ustawowej. Zestawienie tych regulacji uzasadnia stwierdzenie, że w zaskarżonym przepisie brakuje tego „integralnego, funkcjonalnego elementu”, którego „istnienia – z uwagi na jego podobieństwo do istniejących unormowań – należałoby oczekiwać”.

W ocenie RPO, postawiony przez skarżących zarzut niekonstytucyjności został skierowany przeciwko normie wynikającej z art. 136 ust. 3 u.g.n. Przepis ten stanowi ustawową podstawę żądania zwrotu nieruchomości zbędnej do realizacji celu, który miał uzasadniać wywłaszczenie, jeżeli do przejścia własności prywatnej doszło pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ostateczne orzeczenie o prawach skarżących zapadło na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n. W konsekwencji to właśnie ten przepis, a ściśle rzecz biorąc, jego zbyt wąsko ukształtowany zakres zastosowania, a nie art. 216 u.g.n., jest właściwym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

Rzecznik podkreślił, że ocena prawna wyrażona w wydanym w sprawie skarżących prawomocnym wyroku NSA nie jest jednostkową wypowiedzią judykatury, ale wpisuje się w ugruntowaną i stabilną linię orzecniczą. W jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego przepisy o wywłaszczeniu – w tym przepisy o zwrocie nieruchomości zbędnych na cele wywłaszczenia – od samego początku były wykładane w sposób ścisły, na podstawie ich literalnego brzmienia. Jeżeli określona sytuacja prawna nie została wyraźnie uregulowana w przepisach prawa pozytywnego, stosowanie analogii traktowane było konsekwentnie jako zabieg niedopuszczalny. W związku z tym, że sposób rozumienia zaskarżonej normy został w praktyce stosowania prawa ustalony, także i treść tej normy spełnia warunek dostatecznego i jednoznacznego ukształtowania, a zatem może stać się przedmiotem merytorycznego orzekania w postępowaniu konstytucyjnym.

3.2. W ocenie RPO, art. 136 ust. 3 u.g.n. – w zaskarżonym zakresie – jest przede wszystkim sprzeczny z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw majątkowych, w szczególności z zasadą równej ochrony tych praw. Podstawowym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie powinien być zatem art. 64 ust. 2 Konstytucji, odczytywany w związku z jej art. 32 ust. 1.

Rzecznik wskazał, że jeżeli do sprzedaży na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości przeznaczonej na cele publiczne doszło w toku rokowań poprzedzających formalne wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami, a więc przed 1 stycznia 1998 r., to poprzedni właściciel może żądać zwrotu takiej nieruchomości na zasadach ogólnych. Jeżeli jednak nieruchomość zostanie sprzedana w identycznych okolicznościach, ale już po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, uprawnienie do żądania zwrotu nie przysługuje – co wynika z treści art. 136 ust. 3 u.g.n. Niewątpliwie zatem ustawodawca potraktował podobne podmioty w odmienny sposób, przyznając prawo majątkowe do żądania zwrotu tak zbytej nieruchomości jedynie osobom objętym hipotezą art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., a odejmując je osobom, których sytuację prawną reguluje zaskarżony art. 136 ust. 3 u.g.n.

Stwierdzenie odmiennego potraktowania podmiotów podobnych nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Zasada równej ochrony praw majątkowych nie ma bowiem charakteru bezwzględnego. Jednak, zdaniem RPO, uzasadnienia zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli zbywających nieruchomości w identycznych okolicznościach w zależności od tego, czy do sprzedaży doszło przed 1 stycznia 1998 r., czy od tego dnia, nie może dopatrywać się w odmienności uregulowań dotyczących wywłaszczenia przewidzianych w ustawie o gospodarce gruntami i ustawie o gospodarce nieruchomościami, ani też w odmiennych założeniach aksjologicznych tych ustaw. Oba akty prawne – a szczególnie ustawa o gospodarce gruntami, istotnie znowelizowana na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. – regulowały niemal w identyczny sposób instytucję wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne oraz procedury ich odzyskiwania w razie zbędności na te cele.

Szczegółowa analiza rozwiązań przyjętych w ustawie o gospodarce gruntami oraz ustawie o gospodarce nieruchomościami pozwoliła Rzecznikowi stwierdzić, że obie ustawy w zasadzie identycznie regulują sytuację prawną właściciela sprzedającego swoją nieruchomość na cele publiczne w toku rokowań, będących obligatoryjnym etapem poprzedzającym wszczęcie administracyjnego postępowania wywłaszczeniowego. Jedyną okolicznością, która miałaby uzasadniać odmienne potraktowanie obu tych grup podmiotów, jest data zawarcia umowy sprzedaży. Z punktu widzenia istoty instytucji wywłaszczenia, czyli przymusowego przejścia nieruchomości na cele publiczne, jest to jednak okoliczność zupełnie przypadkowa. W ocenie RPO, tezę tę wzmacnia argument, że do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2003 r. osoby sprzedające nieruchomość w toku rokowań poprzedzających wywłaszczenie nie mogły żądać jej zwrotu, niezależnie od tego, czy do sprzedaży doszło pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy też wcześniejszej – na mocy ustawy o gospodarce gruntami. Zróżnicowanie sytuacji prawnej tych dwóch kategorii podmiotów wprowadziła ustawa zmieniająca z 2003 r. Uzasadnienie noweli nie zawierało żadnych wyjaśnień co do *ratio* takiego rozwiązania.

Rzecznik podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego, że dla zakwestionowanej regulacji, w szczególności od czasu uchwalenia w 2003 r. zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami, nie można znaleźć żadnej racjonalnie dającej się wyjaśnić przyczyny. Z tych względów Rzecznik wniósł o orzeczenie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zaskarżonym zakresie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.3. Rzecznik wskazał ponadto, że odrębnym problemem, wymagającym szerszego odniesienia się, jest kwestia adekwatności art. 21 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli

w niniejszej sprawie. Dla jego rozstrzygnięcia należy ustalić, czy umowa cywilnoprawna zawarta „w okolicznościach wywłaszczeniowego przymusu” (jakkolwiek rozumianego) stanowi „wywłaszczenie” w rozumieniu Konstytucji, a także wskazać, jakiego rodzaju gwarancje powinny w takiej sytuacji przysługiwać byłemu właścicielowi nieruchomości.

Rzecznik nie podzielił stanowiska Prokuratora Generalnego, jakoby do przyjęcia nieadekwatności art. 21 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli wystarczało ustalenie, że do przejścia własności nieruchomości doszło na podstawie umowy cywilnoprawnej, a zatem w związku z działaniem właściciela z własnej woli i brakiem wywłaszczeniowego przymusu. Tymczasem – jak podniósł Rzecznik – już samo podjęcie przez organ władzy publicznej rokowań na podstawie art. 114 u.g.n. wskazuje na to, że zagrożenie wywłaszczeniem jest bezpośrednie i realne. Jest to etap postępowania uregulowany wprost w ustawie, mianowicie w przepisach o wywłaszczaniu nieruchomości, a przeprowadzenie tego postępowania jest obligatoryjne. Właścicielowi wyznacza się na piśmie 2-miesięczny termin zawarcia umowy. Bezskuteczny upływ terminu skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego (art. 115 ust. 2 i 3 u.g.n.). Aktywną stroną całej sekwencji zdarzeń pozostaje wyłącznie podmiot publiczny. Nie wydaje się także – zdaniem RPO – żeby podczas negocjacji treści umowy właścicielowi przysługiwał jakiś istotny margines swobody decyzji. Z góry wyznaczona jest osoba kontrahenta, którym jest podmiot publiczny. Przedmiot umowy (działki podlegające wywłaszczeniu) zależy od treści decyzji lokalizacyjnej (ustaleń planu) wyznaczających zasięg celu publicznego na konkretnych nieruchomościach. Wysokość ceny i terminy jej płatności regulują szczegółowo przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami i akty wykonawcze. Cenę ustala rzeczoznawca majątkowy. Co do zasady, cena zależy od wartości rynkowej nieruchomości.

Korespondencję prowadzoną w toku rokowań, o których mowa w art. 114 u.g.n., trudno traktować jako ofertę w znaczeniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.). Prowadzi ona raczej do wyznaczenia ultimatum – z „sankcją” w postaci odebrania nieruchomości wbrew woli właściciela. Konstrukcje cywilnoprawne nie są adekwatne do oceny także innych aspektów zawarcia umowy. „Przymus wywłaszczeniowy”, czyli realna groźba wywłaszczenia, nie stanowi okoliczności uzasadniającej zastosowanie przepisów o wyzysku (art. 388 k.c.) lub wadach oświadczenia woli (w szczególności błędu czy podstęp; art. 84-86 k.c.). Zdaniem RPO, trudno uznać, że umowa „negocjowana” w trybie art. 114 ust. 1 u.g.n. zawierana jest przez właściciela dobrowolnie. Właściciel może jedynie zdecydować, czy pozbawienie własności nastąpi wcześniej – w drodze umowy, czy później – na mocy decyzji administracyjnej, przy czym treść i umowy, i decyzji w zasadniczych punktach, odnoszących się do podstawowych praw i obowiązków stron (adresatów decyzji), jest właściwie identyczna.

Powyższe argumenty potwierdzają, w ocenie RPO, celowość wzmocnienia ochrony praw właściciela prywatnego, który sprzedał nieruchomość w trybie art. 114 u.g.n., w relacji do nabywcy – podmiotu publicznego, który nie może być traktowany jak „zwykły właściciel”, kupujący działkę na swoje potrzeby w warunkach rzeczywistej równości stron i swobody kontraktowania. Nabywca taki powinien za to być rozliczany z tego, czy nabycie rzeczywiście nastąpiło na cele publiczne i czy zostały one zrealizowane w terminie. Jeżeli nie doszło do tego, nieruchomość powinna podlegać zwrotowi, za wzajemnym rozliczeniem przekazanych obustronnie świadczeń.

Ponadto Rzecznik wskazał na „paradoksalną okoliczność”, polegającą na tym, że *de lege lata* osoby, które zdecydowały się współpracować z organem władzy publicznej w realizacji społecznie użytecznych celów, i przez to oszczędziły organom kosztów postępowania administracyjnego (a państwu – kosztów społecznych tego typu postępowań), w ostatecznym rachunku są traktowane przez system prawny gorzej niż osoby, które opierały się wywłaszczeniu, co spowodowało konieczność wszczęcia i prowadzenia – niekiedy przez lata

– kosztownego postępowania administracyjnego. Pozbawienie osób „kooperujących” możliwości odzyskania swojej dawnej własności, gdy okaże się, że była ona na cele publiczne zupełnie niepotrzebna, może uzasadniać ich poczucie „bycia oszukanymi” przez władze publiczne – i to dwukrotnie: nie dość, że cel publiczny okazał się jedynie iluzoryczny, to dodatkowo zwrot własności nie jest możliwy.

Z powyższych względów Rzecznik uznał, że zaskarżona regulacja może być oceniona w świetle konstytucyjnych gwarancji wywłaszczenia. Jego zdaniem, przewidziane w art. 136 ust. 3 u.g.n. unormowanie pozostaje z tymi gwarancjami w sprzeczności, co uzasadnia stwierdzenie przez Trybunał niezgodności przedmiotu kontroli również z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

4. W piśmie z 22 stycznia 2016 r. stanowisko w sprawie zajęła Rada Ministrów, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. W ocenie Rady Ministrów, w sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną, nie doszło do wywłaszczenia nieruchomości, a tym samym nie mogło dojść do naruszenia wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel publiczny. Nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa nastąpiło w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w formie aktu notarialnego, a nie na podstawie decyzji administracyjnej. Nie została spełniona przesłanka, zgodnie z którą do wywłaszczenia konieczne jest wydanie w postępowaniu administracyjnym aktu indywidualnego, obejmującego konkretną nieruchomość. Zbycie nieruchomości nastąpiło na mocy zgodnej woli stron, a zatem nie wbrew woli właściciela. W umowie zbycia nieruchomości strony określiły cenę, co może powodować (gdyby cena nabycia odbiegała od rynkowej wartości nieruchomości) niespełnienie przesłanki, iż wywłaszczenie połączone jest z wypłaceniem słusznego odszkodowania, określonego na mocy przepisów wywłaszczeniowych. Ponadto Rada Ministrów podniosła, że skarżący nie wywiedli z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji przysługujących im praw podmiotowych. Było to obowiązkiem skarżących, natomiast brak formalny powstały wskutek jego niewypełnienia nie może być uzupełniony przez Trybunał.

Zdaniem Rady Ministrów, z Konstytucji nie wynika bezwzględny obowiązek zwrotu każdej wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel publiczny. Tym bardziej nie można wywieść z konstytucyjnych zasad obowiązku zwrotu nieruchomości dobrowolnie sprzedanej podmiotom publicznym, tak jak to miało miejsce w sprawie, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną. Rada Ministrów stwierdziła, że z okoliczności faktycznych tej sprawy wynika, iż nieruchomość, której zwrotu w postępowaniu administracyjnym domagali się skarżący, została bez przymusu sprzedana Skarbowi Państwa, a sprzedawca otrzymał w zamian uzgodnioną cenę. Z tego względu nie doszło również do naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, gwarantującego ochronę prawa własności. W ujęciu konstytucyjnym prawo to obejmuje swoim zakresem dysponowanie mieniem, w tym jego sprzedaż. Co więcej, nie sposób doszukać się w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej argumentów za tym, że prawo własności skarżących zostało faktycznie naruszone. Skarżący jedynie stwierdzili, że brak zwrotu dobrowolnie sprzedanej nieruchomości prawo to narusza, jednakże nie wskazali szczegółowo sposobu dokonania tego naruszenia. Skarga konstytucyjna w tym zakresie obciążona jest więc brakiem formalnym, uniemożliwiającym jej merytoryczne rozpoznanie.

4.2. Rada Ministrów podniosła też, że skoro zarzucane przez skarżących pominięcie prawodawcze polegać ma na braku w przepisach dotyczących zwrotu nieruchomości norm gwarantujących prawo zwrotu osobom, które zbyły nieruchomość na rzecz Skarbu Państwa na skutek rokowań, o jakich mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n., to takim zarzutem pominięcia nie może być objęty art. 216 u.g.n., będący przepisem przejściowym. Uregulowane zostało w nim

stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie nieobowiązujących już ustaw. Zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami określa zaś bezpośrednio art. 136 ust. 3 u.g.n. i to właśnie ten przepis powinien stanowić przedmiot kontroli.

Zarazem Rada Ministrów stwierdziła, że nie tylko nie można wskazać na poziomie konstytucyjnym normy prawnej, z której wynika nakaz uregulowania zwrotu nieruchomości dobrowolnie sprzedanych podmiotom publicznym, lecz także nie sposób uznać, iż pominięcie przez ustawodawcę takiej regulacji w zaskarżonym art. 136 ust. 3 u.g.n. było działaniem przypadkowym lub bezrefleksyjnym. Literalne brzmienie oraz wykładnia celowościowa art. 114 u.g.n. jednoznacznie wskazują, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy. Zatem należy uznać, że ustawodawca świadomie nie objął zakresem zastosowania art. 136 ust. 3 u.g.n. nieruchomości zbytych w trybie rokowań poprzedzających postępowanie wywłaszczeniowe, gdyż nie są one nieruchomościami „wywłaszczonymi”.

Rada Ministrów wskazała, że skarżący nie przedstawili żadnego argumentu na rzecz niezgodności zakwestionowanej normy prawnej z art. 2, art. 7 ani art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ponadto – w jej ocenie – powołane w *petitum* skargi art. 2, art. 7 oraz art. 32 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Postanowienia te nie stanowią samoistnego źródła wolności ani praw konstytucyjnych o charakterze podmiotowym. W uzasadnieniu skargi nie przedstawiono przy tym żadnych argumentów, które mogłyby uzasadniać traktowanie w niniejszej sprawie art. 2 i art. 7 Konstytucji jako związkowych wzorców kontroli.

5. W piśmie z 30 października 2017 r. Marszałek Sejmu, w imieniu Sejmu, zajął stanowisko w sprawie oraz wniósł o orzeczenie, że art. 136 ust. 3 i 4 u.g.n. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa byłego właściciela do żądania zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa albo gminę w drodze umowy cywilnoprawnej, zawartej w toku rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, jeżeli nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno, zdaniem Marszałka Sejmu, zostać umorzone.

5.1. Marszałek Sejmu wskazał, że przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów podniesionych w skardze należy najpierw rozstrzygnąć, czy sytuacja, w której doszło do zbycia nieruchomości w drodze umowy zawartej podczas rokowań, może być kwalifikowana jako wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz czy w związku z tym skarżącym przysługiwało prawo konstytucyjne do zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny.

W tym kontekście Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na okoliczności świadczące o istnieniu przymusu wywłaszczeniowego. Przede wszystkim rokowania, które bezpośrednio poprzedzają wszczęcie postępowania administracyjnego, inicjowane są nie przez właściciela, ale przez podmiot publicznoprawny i ukierunkowane są na nabycie nieruchomości niezbędnej do realizacji celu publicznego. Wątpliwe byłoby twierdzenie, że rokowania (negocjacje), jak i umowa sprzedaży nieruchomości opierają się na autonomii woli stron (w szczególności właściciela – podmiotu prywatnego) i swobodzie umów w cywilistycznym sensie. W istocie pozycja negocjacyjna podmiotu publicznoprawnego – mimo że występuje w sferze *dominium* – jest silniejsza od pozycji prywatnego właściciela z uwagi na bezpośrednią i realną perspektywę wywłaszczenia w trybie administracyjnym, a więc z użyciem instrumentów z zakresu *imperium*. Właściciel nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu stawiany jest przed alternatywą, czy nieruchomość zostanie zbyta w drodze – formalnie dobrowolnej – umowy cywilno-

prawnej, czy na podstawie decyzji organu administracji. Już samo podjęcie przez organ administracji negocjacji świadczy o woli tego organu przeprowadzenia wywłaszczenia, co pozwala właścicielowi przyjąć z dużym prawdopodobieństwem, że do tego wywłaszczenia w końcu i tak dojdzie. Właściciel może co najwyżej zdecydować o trybie, w jakim utraci prawo do swojej nieruchomości. O autonomii woli stron oraz swobodzie umów można byłoby mówić wtedy, gdyby odmowa zawarcia umowy przez właściciela skutkowałą utrzymaniem na stałe *status quo* w sferze stosunków właścicielskich, co jednak nie ma miejsca. Autonomia woli stron podlega także ograniczeniu, jeśli chodzi o zakres kształtowania podczas rokowań treści ewentualnej umowy. Determinują go bowiem postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego (decyzji lokalizacyjnej) oraz przepisy prawa, w szczególności te dotyczące zasad wyceny nieruchomości podlegającej nabyciu przez podmiot publiczny. Ponadto istotne elementy treści takiej umowy oraz decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu są zasadniczo zbieżne. Okoliczności te odróżniają zatem rokowania przedwywłaszczeniowe od typowych negocjacji prowadzonych w celu zawarcia umowy przez równorzędne podmioty prywatne.

W ocenie Marszałka Sejmu, to, że do przejścia własności nieruchomości dochodzi na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej podczas negocjacji, o jakich mowa w art. 114 u.g.n., nie przemawia jeszcze za stwierdzeniem nieadekwatności art. 21 ust. 2 Konstytucji, skoro – uwzględniając pozostałe okoliczności – właściciel jest w sytuacji przymusowości. To, że do zbycia nieruchomości dochodzi po tym, jak właściciel zdecydował się na negocjacje i zawarcie umowy, działając w świadomości, iż w razie niepowodzenia rokowań i tak będzie wszczęte postępowanie wywłaszczeniowe, pozwala mówić o wywłaszczeniu *sensu largo*, które mieści się w zakresie konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia opisanej w art. 21 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji skarżący mogli skutecznie powołać się na konstytucyjne prawo zwrotu nieruchomości, która okazała się zbędna do realizacji celu publicznego.

5.2. Marszałek Sejmu wskazał także na konieczność doprecyzowania zakresu kontroli w sprawie. Jego zdaniem, sformułowany w skardze zarzut pominięcia należy powiązać z art. 136 ust. 3 i 4 u.g.n. Pozostałe ustępy tego przepisu, jak i wskazane w *petitum* skargi art. 114, art. 115, art. 137, art. 140 oraz art. 216 u.g.n. nie mogą zaś stanowić przedmiotu kontroli. Co do wzorców, oprócz art. 21 ust. 2 Konstytucji, uwzględnić należy też art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skarżący nie przytoczyli natomiast argumentów, które uzasadniałyby naruszenie zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), zasad sprawiedliwości społecznej i zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) czy zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji), co przemawia za koniecznością umorzenia postępowania w tym zakresie.

5.3. W ocenie Marszałka Sejmu, na tle art. 136 ust. 3 i 4 u.g.n. uzasadniony jest zarzut niekonstytucyjności pominięcia legislacyjnego, polegającego na braku normy odsyłającej do odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości nabytych na podstawie umowy przewidzianej w art. 114 u.g.n. Ustawodawca unormował kwestię zwrotu nieruchomości, ale uczynił to w sposób niepełny w stosunku do wymagań wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Z tego postanowienia konstytucyjnego wynika – zdaniem Marszałka Sejmu – zasada zwrotu nieruchomości niewykorzystanych na realizację celu publicznego we wszystkich tych przypadkach, gdy przejęcie nieruchomości nastąpiło w warunkach przymusu wywłaszczeniowego. Sama okoliczność, że przejęcie nieruchomości formalnie następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej podczas rokowań przedwywłaszczeniowych, nie wyklucza istnienia takiego przymusu i nie powinna pozbawiać byłego właściciela (lub jego następców prawnych) roszczenia o zwrot nieruchomości.

Jak zauważył Marszałek Sejmu, już treść art. 216 i art. 136 ust. 4 u.g.n. świadczy o tym, że ustawodawca nie zawsze uznaje wydanie decyzji administracyjnej za konieczny

warunek przyznania poprzedniemu właścicielowi roszczenia o zwrot nieruchomości, jeśli cel publiczny nie został zrealizowany. W świetle tych przepisów rozstrzygające znaczenie ma zaistnienie sytuacji przymusu przedwywłaszczeniowego, a nie forma prawna nabycia przez podmiot publiczny nieruchomości lub jej części.

W zakresie dotyczącym zbycia nieruchomości w wyniku rokowań przewidzianych w art. 114 u.g.n. ustawodawca, wbrew zasadzie wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji, pominął część przypadków, w których prawo zwrotu powinno przysługiwać byłemu właścicielowi ze względu na stan przymusu, w jakim ten znajdował się w toku tych rokowań bezpośrednio poprzedzających wszczęcie właściwego postępowania wywłaszczeniowego.

Takie pominięcie osłabia, w ocenie Marszałka Sejmu, ochronną funkcję prawa żądania zwrotu nieruchomości zbędnej do realizacji celu publicznego. Funkcja ta polega bowiem na wzmocnieniu konstytucyjnej gwarancji ochrony własności, bo zapobiega pozornym wywłaszczeniom, służącym w gruncie rzeczy tworzeniu – kosztem obywateli – zasobu nieruchomości państwowych przejętych „na zapas”. Wykluczać ma możliwość przejmowania nieruchomości w drodze *quasi*-wywłaszczeniowych („hybrydowych”) procedur. Zatrzymując nieruchomość w takich przypadkach, państwo osiągałoby korzyści majątkowe kosztem obywateli.

Marszałek Sejmu podniósł również argumenty o charakterze celowościowym oraz prakseologicznym. Negocjacje przewidziane w art. 114 i art. 115 u.g.n. mają bowiem na celu skrócenie i uproszczenie szeroko pojętej procedury wywłaszczeniowej. Uznanie, że prawo zwrotu nie przysługuje byłemu właścicielowi, który wyszedł naprzeciw potrzebom podmiotu publicznego i zdecydował się na zawarcie umowy cywilnoprawnej, dzięki czemu podmiot ten zaoszczędził czas oraz koszty związane z prowadzeniem postępowania administracyjnego i (najprawdopodobniej) sądowoadministracyjnego, stawiałoby takiego właściciela w gorszej sytuacji w porównaniu z tymi właścicielami, którzy odmówili zawarcia umowy i których nieruchomości zostały wywłaszczone na mocy decyzji administracyjnej. Takie rozwiązanie wzbudza poczucie niesprawiedliwości, a jednocześnie rodzi ryzyko osłabienia efektywności regulacji ujętej w art. 114 i art. 115 u.g.n. Właściciele – świadomi tego, że w razie zawarcia umowy zostaną pozbawieni prawa zwrotu – niejako z góry mogą odmawiać zawarcia takiej umowy, czekając na wydanie decyzji wywłaszczeniowej po to tylko, by zachować możliwość żądania zwrotu nieruchomości, gdyby ta stała się zbędna do realizacji celu publicznego.

5.4. Zasadny jest ponadto – w opinii Marszałka Sejmu – zarzut naruszenia zasad równości oraz równej ochrony praw majątkowych. Byłym właścicielom, którzy nieruchomość zbyli na rzecz Skarbu Państwa lub gminy na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej w toku rokowań przedwywłaszczeniowych w przypadkach wymienionych w art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., przysługuje bowiem prawo zwrotu. Tymczasem zarówno oni, jak i byli właściciele, którzy w ten sam sposób zbyli nieruchomość, tyle tylko że podczas rokowań toczących się na podstawie art. 114 u.g.n., należą do kategorii podmiotów podobnych. Obie grupy osób mają wspólną cechę istotną, którą jest zbycie podmiotowi publicznemu nieruchomości niezbędnej do realizacji celu publicznego w warunkach przymusu wywłaszczeniowego, a mianowicie w ramach negocjacji bezpośrednio poprzedzających wszczęcie postępowania administracyjnego. Treść regulacji zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ustawie o gospodarce gruntami, odnoszących się do rokowań przedwywłaszczeniowych, jest w istocie zbieżna. Zróżnicowanie sytuacji obu grup byłych właścicieli w zakresie dochodzenia zwrotu nieruchomości zbędnej do realizacji celu publicznego jedynie według kryterium daty zawarcia umowy i tego, czy nastąpiło to po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ma charakter arbitralny i nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, wobec czego nie spełnia wynikających z orzecznictwa konstytucyjnego warunków dopuszczalności ustanawiania odstępstw od zasad równości oraz równej ochrony praw majątkowych.

II

Na rozprawie 12 grudnia 2017 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres kontroli oraz kontekst normatywny badanej regulacji.

1.1. W *petitum* skargi konstytucyjnej z 7 lipca 2015 r. skarżący jako przedmiot kontroli wskazali art. 136 w związku z art. 114, art. 115, art. 137, art. 140 i art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub u.g.n.). Następnie w piśmie z 12 sierpnia 2015 r. skarżący wyjaśnili, że przedmiotem kontroli uczynili w istocie art. 136 ust. 3 u.g.n. w określonym zakresie. Zdaniem skarżących, przepis ten budzi wątpliwości konstytucyjne z tego powodu, że pomija możliwość ubiegania się przez byłego właściciela bądź jego spadkobierców o zwrot nieruchomości, jeżeli nie został zrealizowany cel publiczny, na jaki nieruchomość została wywłaszczona w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w trybie rokowań przeprowadzonych zgodnie z art. 114 u.g.n.

1.2. Jednym z podstawowych przedmiotów normowania przez ustawę o gospodarce nieruchomościami jest problematyka wywłaszczania nieruchomości oraz ich zwrotu (zob. art. 1 ust. 1 pkt 5 u.g.n.). Zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 136 ust. 3 u.g.n. usytuowany jest w rozdziale 6 („Zwrot wywłaszczonych nieruchomości”) działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami („Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”). Przepis ten w zdaniu pierwszym przyznaje poprzedniemu właścicielowi nieruchomości (lub jego spadkobiercy) prawo żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się ona zbędna na cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie. Pozostałe regulacje rozdziału 6 działu III u.g.n. (art. 137-142) określają zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Zgodnie z art. 136 ust. 3 u.g.n., „[p]oprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140 [u.g.n.]”.

W świetle zaś art. 137 u.g.n. nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeśli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo jeśli pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel nie został zrealizowany. Jeżeli w tym drugim przypadku cel wywłaszczenia został zrealizowany jedynie na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część.

1.3. Wywłaszczenie – w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami – polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości (art. 112 ust. 2 u.g.n.). Wywłaszczenie może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny

sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 ust. 3 u.g.n.). Nieruchomość może być wywłaszczona wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (art. 113 ust. 1 u.g.n.). Następuje to za odszkodowaniem (art. 128 u.g.n.).

Obligatoryjnym etapem, który poprzedza wszczęcie postępowania administracyjnego, są „rokowania o nabycie w drodze umowy” nieruchomości potrzebnej do zrealizowania celu publicznego (art. 114 ust. 1 u.g.n.). Rokowania prowadzone są między starostą, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, i właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. W przypadku wywłaszczania nieruchomości na wniosek jednostki samorządu terytorialnego rokowania przeprowadzają ich organy wykonawcze (art. 114 ust. 2 u.g.n.). W trakcie prowadzenia rokowań może być zaoferowana nieruchomość zamienna.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie definiuje pojęcia rokowań. Uznaje się w orzecznictwie i literaturze, że w tym celu należy posilkować się ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.; dalej: k.c.), która w art. 72 reguluje zawieranie umowy w drodze „negocjacji”, pierwotnie określanych mianem „rokowań” (tak np. wyrok NSA w Rzeszowie z 16 stycznia 2003 r., sygn. akt SA/Rz 426/01, Lex nr 685399). Wskazuje się przy tym, że obowiązek wszczęcia rokowań jest spełniony przez złożenie właścicielowi nieruchomości oświadczenia woli w rozumieniu prawa cywilnego o charakterze zaproszenia do prowadzenia negocjacji w sprawie zawarcia stosownej umowy, w której określa się warunki nabycia własności nieruchomości (zob. T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 203). Z inicjatywą rokowań zobowiązany jest wystąpić podmiot publiczny, na rzecz którego ma nastąpić wywłaszczenie, proponując właścicielowi nieruchomości warunki nabycia w drodze umowy nieruchomości przeznaczonej na realizację celu publicznego (zob. wyrok WSA w Krakowie z 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1307/08, Lex nr 550504). Rokowania mają charakter przygotowawczy. Ich przeprowadzenie wymaga współdziałania stron. Zawarcie umowy następuje, gdy strony osiągną porozumienie co do wszystkich negocjowanych postanowień umowy (zob. m.in. wyrok WSA w Rzeszowie z 7 marca 2006 r., sygn. akt II SA/Rz 943/05, Lex nr 873000).

Do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego dochodzi po bezskutecznym upływie 2-miesięcznego terminu zawarcia umowy w drodze rokowań, wyznaczonego przez organ władzy publicznej na piśmie właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu nieruchomości a także osobie, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na tej nieruchomości (art. 115 ust. 2 u.g.n.).

Z treści art. 136 ust. 1 u.g.n. wyraźnie wynika, że nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości. W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel, właściwy organ zobowiązany jest zawiadomić poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując jednocześnie o możliwości żądania zwrotu nieruchomości (art. 136 ust. 2 u.g.n.). W przypadku niezłożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa (art. 136 ust. 5 u.g.n.). Dopiero wówczas nieruchomość może być przeznaczona na inny cel publiczny niż uzasadniający jej wywłaszczenie.

1.4. Treść zaskarżonego art. 136 u.g.n. była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych. W wyroku z 18 marca 2015 r. (sygn. akt I OSK 1698/13, Lex nr 1665689), kończącym postępowanie w sprawie skarżących, do zagadnienia tego odniósł się też Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten przyjął, że z żądaniem zwrotu nieruchomości na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n. można wystąpić wyłącznie wówczas, gdy przejście prawa

własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nastąpiło na skutek wydania decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu. Art. 136 ust. 3 u.g.n. nie znajduje natomiast zastosowania w tych przypadkach, gdy nieruchomość została zbyta na rzecz podmiotu publicznego w drodze umowy cywilnoprawnej, nawet jeśli umowa taka była zawarta w toku rokowań, o których mowa w art. 114 u.g.n., poprzedzających wszczęcie postępowania administracyjnego.

Za taką wykładnią przemawia, zdaniem NSA, w szczególności literalne brzmienie art. 136 i art. 137 u.g.n. W art. 136 ust. 3 u.g.n. mowa jest bowiem o zbędności nieruchomości na cel „określony w decyzji o wywłaszczeniu”. Z kolei art. 137 u.g.n. wskazuje, w jakich konkretnie sytuacjach nieruchomość uznaje się za zbędną na cel „określony w decyzji o wywłaszczeniu”. Odmienny pogląd byłby niezgodny z regułami wykładni systemowej, które nakazują przyjęcie takiego znaczenia interpretowanego przepisu, aby nie pozostawał on w sprzeczności z regulacjami, z którymi pozostaje w technicznym związku. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że objęcie pojęciem „wywłaszczenia” w rozumieniu art. 136 ust. 3 u.g.n. także tych przypadków, w których do zbycia nieruchomości doszło w wyniku rokowań, prowadziłoby do sprzeczności z art. 114 ust. 1 i art. 115 ust. 2 u.g.n., wprost przewidujących, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego może nastąpić dopiero w razie niepowodzenia w przeprowadzeniu tych rokowań. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił również konieczność ścisłego (zawężającego) interpretowania przepisów mających charakter wyjątku, do których należy m.in. art. 216 u.g.n. Na podstawie art. 216 u.g.n. zastosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. dotyczących zwrotu nieruchomości zostało rozszerzone na nieruchomości „przejęte lub nabyte” na mocy wymienionych w tym przepisie aktów normatywnych. Niedopuszczalne jest, aby w drodze wykładni sądowej rozszerzać stosowanie instytucji zwrotu na nieruchomości, które nie zostały wywłaszczone, ani też nie zostały „przejęte lub nabyte” w przypadkach określonych w art. 216 u.g.n.

1.5. Art. 216 u.g.n., zawarty wśród przepisów przejściowych, nakazuje – w sytuacjach w nim określonych – odpowiednio stosować regulacje dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Na skutek kolejnych nowelizacji zakres tego przepisu został poszerzony. Art. 216 u.g.n. wymienia, do jakich nieruchomości, których własność właściciele utracili przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, odpowiednie zastosowanie mają przepisy rozdziału 6 działu III tej ustawy, w tym zakwestionowany art. 136 ust. 3 u.g.n. Są to:

- 1) nieruchomości „przejęte lub nabyte” na rzecz Skarbu Państwa na podstawie:
 - art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości),
 - ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138, ze zm.),
 - ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216, ze zm.),
 - art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, ze zm.),
 - ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192, ze zm.);
- 2) nieruchomości wywłaszczone – bez względu na podstawę prawną – na rzecz określonych podmiotów, mianowicie na rzecz państwowych lub spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej albo w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego;
- 3) nieruchomości „nabyte” na rzecz Skarbu Państwa albo gminy odpowiednio na podstawie:

- art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240, ze zm.),
- art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31),
- ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce gruntami, u.g.g.).

Dochodzenie zwrotu nieruchomości „nabytych” na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy o gospodarce gruntami stało się możliwe od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2003 r.). Z kolei po wejściu w życie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. poz. 1429) przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami zasady zwrotu nieruchomości stosuje się odpowiednio również do nieruchomości „nabytych” na rzecz gminy na podstawie ustawy o gospodarce gruntami.

1.6. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące rozumienia pojęcia „wywłaszczenia”, zakresu prawa zwrotu nieruchomości wynikającego z art. 136 u.g.n. oraz relacji między art. 136 i art. 216 u.g.n. – wyrażone w wyroku z marca 2015 r., który zakończył postępowanie w sprawie skarżących – jest potwierdzeniem linii orzeczniczej, jaka utrzymała się w orzecznictwie administracyjnym. Analogiczny sposób rozumienia tych kwestii przyjęli zgodnie również wszyscy uczestnicy niniejszego postępowania przed Trybunałem w swoich pisemnych stanowiskach.

W świetle tego orzecznictwa, przeniesienie własności w drodze umowy zawartej w toku rokowań wyklucza możliwość ubiegania się o zwrot zbytej nieruchomości, jeśli ta stała się zbędna na cel publiczny, który uzasadniał jej nabycie. Wynikać ma to z literalnego brzmienia art. 136 u.g.n. Takiej możliwości nie daje też art. 216 u.g.n., który nie może być stosowany na zasadzie analogii do spraw nieobjętych zakresem jego normowania. Zwrot nieruchomości w trybie opisanym w art. 136 i n. u.g.n. „dotyczy nieruchomości wywłaszczonych decyzjami administracyjnymi, a także takich, o których mowa w art. 216 ustawy” (wyrok NSA w Warszawie z 3 listopada 2003 r., sygn. akt I SA 322/02, Lex nr 149531). Zwrotowi w tym trybie podlegają wyłącznie nieruchomości wywłaszczone „[n]iezależnie od tego, kiedy dokonano wywłaszczenia, ale musiało to nastąpić na podstawie decyzji wywłaszczającej i wydanej na podstawie ustawy wywłaszczeniowej” (wyrok WSA w Warszawie z 29 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1697/08, Lex nr 551894; tak też np. WSA w Poznaniu w wyroku z 22 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 455/09, Lex nr 574106). Do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2003 r. ustawa o gospodarce nieruchomościami nie dawała możliwości dochodzenia zwrotu nieruchomości zbytej w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej na podstawie przepisów ustawy o gospodarce gruntami. „Nie [miała] przy tym znaczenia okoliczność czy umowa ta została zawarta w wyniku rokowań prowadzonych przed wszczęciem postępowania, czy też strony zawarły ją już w toku postępowania wywłaszczeniowego. Czas w jakim doszło do sporządzenia aktu notarialnego nie wpływał bowiem na charakter umowy, która stanowi[ła] czynność cywilnoprawną. Nie [było] uprawnion[e] twierdzenie stron, iż umowa taka ze względu na zawarcie jej w toku postępowania wywłaszczeniowego przybiera charakter decyzji, kończącej to postępowanie” (wyrok NSA z 24 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 507/05, Lex nr 194064). W wyroku z 3 czerwca 2004 r. (sygn. akt II SA/Bk 156/04, Lex nr 160387) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wskazał, że relacja między art. 136 oraz art. 216 u.g.n., który rozszerza zakres zastosowania instytucji zwrotu na nieruchomości nabyte lub przejęte na podstawie ustaw „określonych taksatywnie” w tym przepisie,

determinuje wykładnię pojęcia „nieruchomość wywłaszczona”, użytego w art. 136 ust. 3 u.g.n. „Przez pojęcie to należy rozumieć wyłącznie nieruchomości, w stosunku do których Skarb Państwa lub określona jednostka samorządu terytorialnego nabyła prawo rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia pojmowanej *sensu stricto*, a więc na podstawie indywidualnej (w znaczeniu podmiotowym) i konkretnej (w sensie przedmiotowym) decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu administracyjnym na podstawie obowiązujących ustaw (i dekreatów z mocą ustaw), regulujących ogólne zasady i tryb przymusowego odjęcia lub ograniczenia własności albo innych praw rzeczowych na nieruchomości za odszkodowaniem”. Ponadto brzmienie art. 216 u.g.n. (zawarte tam wyliczenie ustaw i przepisów poszczególnych ustaw) przesądza o tym, że „norma prawa zawarta w tym artykule ma charakter wyjątkowy, rozszerzający jedynie pojęcie nieruchomości wywłaszczonej, do którego odwołuje się art. 136 ust. 3 tej ustawy, i – jako taka – nie może być interpretowana rozszerzająco” (na temat konieczności wąskiego rozumienia art. 216 u.g.n. zob. też wyrok NSA z 26 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 763/08, Lex 574668, a także wyroki: WSA w Białymstoku z 13 maja 2004 r., sygn. akt II SA/Bk 30/04, Lex nr 160365, i WSA w Lublinie z 4 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 796/07, Lex nr 496235). W konsekwencji „w postępowaniu administracyjnym o zwrot wywłaszczonych nieruchomości na podstawie przepisów rozdziału 6 działu III [u.g.n.] dopuszczalna jest wyłącznie realizacja roszczeń cywilnoprawnych o zwrot nieruchomości wywłaszczonej bądź przejętej lub nabytej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów ustaw enumeratywnie wymienionych w art. 216 tej ustawy” (wyrok NSA w Gdańsku z 20 czerwca 2001 r., sygn. akt II SA/Gd 2869/00, Lex nr 51771). Jednakże w zakresie objętym normowaniem art. 216 u.g.n. nie ma znaczenia tryb, w jakim doszło do odjęcia własności nieruchomości. Sposób sformułowania tego przepisu „pozwala na przyjęcie, iż nakazuje on odpowiednie stosowanie przepisów określających warunki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zawarte w rozdziale 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy (...) o gospodarce gruntami (...), bez względu na to, który tryb nabycia nieruchomości spośród przewidzianych tą ustawą miał miejsce. Także więc w razie nabycia nieruchomości na mocy tej ustawy w drodze umowy cywilnoprawnej odesłanie wynikające z brzmienia art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami uznać należy za obowiązujące. Konstatacja taka jest zdaniem sądu w pełni uprawniona literalnym brzmieniem przepisu art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami obejmującym odesłanie prawne relewantne dla wszystkich przypadków nabycia własności na podstawie ustawy (...) o gospodarce gruntami (...), bez dalszego różnicowania ocen prawnych w zależności od podstaw tego nabycia tą ustawą przewidzianych” (wyrok WSA w Krakowie z 29 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 180/08, Lex nr 567028; zob. również wyroki NSA z: 18 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1136/08, Lex 582462; 8 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1562/10, Lex nr 1068430; 16 września 2016 r., sygn. akt I OSK 2866/14, Lex nr 2143018, a także wyrok WSA w Gdańsku z 26 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 751/09, Lex nr 706022, oraz wyroki WSA w Krakowie z: 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1351/10, Lex nr 953284, i 21 października 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 897/15, Lex nr 1939349). „«Nabycie» nieruchomości, o którym mowa w art. 216 u.g.n., nie może być utożsamiane z wywłaszczeniem nieruchomości na podstawie aktu administracyjnego, ani z przejęciem nieruchomości z mocy prawa. Następuje ono bowiem, poprzez przeniesienie własności nieruchomości w drodze umowy” (wyrok NSA z 16 września 2016 r., sygn. akt I OSK 2865/14, Lex nr 2143017).

Również w komentarzach wskazuje się, że art. 136 u.g.n. „odnosi się tylko do tych nieruchomości, które zostały wywłaszczone na podstawie indywidualnej decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu, a więc przede wszystkim do tych, które zostały wywłaszczone w trybie przewidzianym w komentowanej ustawie, ale także do tych, które wywłaszczono pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji RP na podstawie decyzji administracyjnych

zgodnie z przepisami innych ustaw” (E. Bończyk-Kucharczyk, uwaga nr 2 do art. 136, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Lex 2017). Natomiast art. 216 u.g.n. „wskazuje konkretne przepisy stanowiące w przeszłości podstawę nabycia nieruchomości przez państwo i przesądza, że do nieruchomości nabytych na podstawie tych przepisów stosuje się przepisy ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości. Wymieniono tam konkretne przepisy dwóch ustaw oraz całą ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Tym samym art. 216 u.g.n. nie ma zastosowania do nieruchomości wywłaszczonych lub nabytych przez państwo na podstawie innych aktów prawnych (...)” – (uwaga nr 3 do art. 216, tamże). Wobec aktualnego brzmienia art. 136 u.g.n. „przy uwzględnieniu stanowiska doktryny i orzecznictwa, należy uznać, że pojęcie nieruchomości wywłaszczanej oznacza każdą nieruchomość, w stosunku do której Skarb Państwa lub określona jednostka samorządu terytorialnego nabyła prawo rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia pojmowanej *sensu stricto*, tj. decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu administracyjnym na podstawie obowiązujących ustaw i dekretów z mocą ustaw regulujących ogólne zasady i tryb przymusowego odjęcia lub ograniczenia własności albo innych praw rzeczowych na nieruchomości za odszkodowaniem. Ponadto stosowanie przepisów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zostało rozszerzone na przypadki przejęcia lub nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa w trybie i na zasadach niemieszczących się w pojęciu wywłaszczenia *sensu stricto* na podstawie wymienionych w art. 216 przepisów i aktów prawnych (...). Poza przypadkami określonymi w art. 216 oraz [art.] 136 ust. 4 [u.g.n.] zwrotowi nie podlegają zatem nieruchomości nabyte przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy. W szczególności nie ma podstaw do żądania zwrotu nieruchomości zbytej na podstawie umowy zawartej w wyniku rokowań prowadzonych przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego” (P. Wojciechowski, uwagi nr 17 i 18 do art. 136, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015).

Tak też art. 136 i art. 216 u.g.n. były dotychczas rozumiane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) – analizując ewolucję regulacji dotyczącej zwrotu w kolejnych ustawach wywłaszczeniowych – Trybunał stwierdził, że „[u]stawa z 21 sierpnia 1997 r. [o gospodarce nieruchomościami] utrzymała zasadę zwrotu (...) do wszelkich przypadków wywłaszczenia nieruchomości na podstawie indywidualnej decyzji administracyjnej. Natomiast art. 216 tej ustawy dodatkowo przewidział odpowiednie stosowanie tej zasady do niektórych innych przypadków odjęcia własności”. Jednocześnie zauważył, że art. 216 u.g.n. „jest traktowany – przez orzecznictwo (...) i doktrynę (...) jako wyliczenie o charakterze enumeratywnym. Wyklucza to możliwość rozszerzającej wykładni tego przepisu, czy – tym bardziej – stosowania analogii, a tym samym wyklucza odnoszenie zasady zwrotu (w ujęciu ustawy z 1997 r.) do innych sytuacji, w których doszło do odjęcia własności, a nieruchomość nie została wykorzystana na cel określony w przepisie lub akcie, który był podstawą tego odjęcia. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje do wiadomości, że takie rozumienie art. 216 ustawy z 1997 r. (niewątpliwie zresztą najbliższe jego językowemu ujęciu) ustabilizowało się w orzecznictwie sądowym. Wyklucza to możliwość poszukiwania przez Trybunał Konstytucyjny własnej wykładni tego przepisu, a nakazuje zbadanie, czy treść tego przepisu, tak jak ustaliło ją orzecznictwo sądowe, jest zgodna z konstytucją (...)”. Stanowisko to podzielił Trybunał w wyroku z 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175), w którym wskazał, że „art. 136 ustawy [o gospodarce nieruchomościami] znajduje zastosowanie do wszelkich przypadków wywłaszczenia nieruchomości bez względu na podstawę prawną dokonanego wywłaszczenia. Dotyczy to również ustaw i innych aktów normatywnych, które stanowiły podstawę wywłaszczenia przed 1 stycznia 1998 r. Art. 216 ustawy przewiduje zwrot nieruchomości, których własność została odjęta w trybie innym niż wywłaszczenie, pod warunkiem że

nieruchomość została przejęta lub nabyta na podstawie przepisów wymienionych w tym artykule bądź na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw, bądź w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego”.

1.7. Treść normatywna art. 136 ust. 3 u.g.n. (w różnych jej zakresach) stanowiła już przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem.

W wyroku z 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13 (OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93), Trybunał orzekł, że przepis ten w zakresie, w jakim nie przewiduje roszczenia poprzedniego właściciela o zwrot nieruchomości nabytej w drodze podziału nieruchomości na jego wniosek przez jednostkę samorządu terytorialnego, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał wziął pod uwagę, że podniesiony w tej sprawie zarzut pominięcia dotyczył „braku uwzględnienia w art. 136 ust. 3 u.g.n. sytuacji normowanych przez art. 98 u.g.n., a więc przypadków podziału gruntu na wniosek właściciela”. Wskazał, że „[a]rt. 98 u.g.n. reguluje tryb dokonywania podziału nieruchomości na wniosek właściciela i nie jest przepisem właściwym do umieszczenia w nim normy dopuszczającej roszczenie o zwrot nieruchomości nabytej w drodze podziału przez jednostkę samorządu terytorialnego, w celu wybudowania na niej drogi publicznej, jeżeli cel do realizacji którego nieruchomość ta została nabyta stał się zbędny. (...) Zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy u.g.n. wytycza wprost art. 136 ust. 3 u.g.n.”, i to ten przepis został poddany kontroli konstytucyjności. Zakres tej kontroli wyznaczyła treść zarzutów, które sprowadzały się do twierdzenia, że art. 98 ust. 1 u.g.n. reguluje sytuację podobną do tych przewidzianych w art. 216 u.g.n., w związku z czym powinien być objęty dyspozycją art. 136 ust. 3 u.g.n. Trybunał stwierdził jednak, że „nabycie przez podmiot publicznoprawny z mocy prawa i za odszkodowaniem nieruchomości wydzielonej w drodze podziału – na wniosek właściciela – pod budowę drogi publicznej nie wywiera skutków konstytucyjnie podobnych do którejkolwiek z regulacji objętych zakresem zastosowania art. 216 u.g.n.”. Uznał, że skoro art. 98 ust. 1 u.g.n. nie powoduje skutku mającego charakter wywłaszczenia w znaczeniu przyjętym przez orzecznictwo konstytucyjne, to przywołane wzorce kontroli nie były adekwatne do kontroli zakwestionowanej regulacji.

Z kolei w wyroku z 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14 (OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 101), Trybunał orzekł, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie umorzył postępowanie. W okolicznościach tej sprawy Trybunał wziął pod uwagę to, że zastrzeżenia skarżącego „nie dotyczą treści wyrażonych w tym przepisie *expressis verbis*, lecz wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. w odniesieniu do zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości na wniosek jednego z jej byłych współwłaścicieli lub jego następców prawnych”. W szczególności dotyczyły one konieczności złożenia wniosku o zwrot nieruchomości przez wszystkich jej byłych współwłaścicieli lub ich spadkobierców. Takie rozwiązanie – zdaniem Trybunału – stanowiło nieproporcjonalne ograniczenie prawa zwrotu przysługującego wywłaszczonemu współwłaścicielowi, zainteresowanemu restytucją. Prowadziło ponadto do nieuzasadnionego zróżnicowania zasad dochodzenia zwrotu w zależności od tego, czy nieruchomość była własnością jednej osoby, czy też przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych.

1.8. W niniejszym postępowaniu ponownie przedmiotem zaskarżenia stał się art. 136 ust. 3 u.g.n., określający zakres ustawowego prawa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości,

gdy ta okazuje się zbędna do realizacji celu publicznego będącego podstawą wywłaszczenia. Zestawiając ten przepis z innymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności z jej art. 216, skarżący zakwestionowali art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija (w istocie: wyłącza) prawo wystąpienia przez poprzedniego właściciela albo jego spadkobiercę z żądaniem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części zbędnej z punktu widzenia celu publicznego, będącego przesłanką wywłaszczenia, jeśli przejście własności takiej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego nastąpiło w drodze umowy zawartej w toku rokowań, o których mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n., poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego.

Trybunał stwierdził, że art. 136 ust. 3 u.g.n. rzeczywiście w taki właśnie sposób jest interpretowany i stosowany przez sądy administracyjne. Dlatego też kontroli poddał normę, która została z tego przepisu wywiedziona w praktyce stosowania prawa i która nakazuje uznać za bezprzedmiotowe wnioski dawnych właścicieli lub ich spadkobierców o zwrot nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy zawartej w toku rokowań, choć nieruchomości te stały się następnie zbędne do realizacji celu publicznego, który uzasadniał nabycie w trybie art. 114 u.g.n. Efektywność ochrony wolności i praw konstytucyjnych w postępowaniu przed Trybunałem wszczętym skargą konstytucyjną wymaga bowiem, aby przedmiotem skargi podmioty wolności i praw mogły uczynić rzeczywistą treść normatywną przepisów będących podstawą kształtowania ich sytuacji prawnych. Innymi słowy, sprawowaną przez Trybunał kontrolą konstytucyjności należy objąć także normy wyinterpretowane z przepisów prawa w toku ich powszechnej i stałej praktyki sądowej, choćby normy te nie wynikały *prima facie* z brzmienia przepisów (zob. np. wyrok z 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83).

Przeszkody formalnej do merytorycznego rozpoznania skargi w niniejszej sprawie nie stanowiło również to, że swoje zarzuty skarżący odnieśli do art. 136 ust. 3 u.g.n. „w zakresie, w jakim pomija” możliwość ubiegania się o zwrot nieruchomości wywłaszczonej w drodze umowy. Jak wynika z orzecznictwa konstytucyjnego, przedmiotem zakwestionowania przed Trybunałem może być zarówno to, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i to, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować (tak np. w przywołanym wyżej wyroku o sygn. SK 7/13, w którym Trybunał poddał kontroli art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim „nie przewiduje” roszczenia o zwrot, jeśli nieruchomość została nabyta w drodze podziału nieruchomości na wniosek poprzedniego właściciela przez jednostkę samorządu terytorialnego; na tle zbyt wąskiego, zdaniem podmiotów wnoszących skargę, zakresu normowania art. 216 u.g.n. zob. też wyroki o sygn. SK 22/01 i SK 43/07, a także wyrok z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34).

Wziąwszy pod uwagę treść *petitum* i uzasadnienia skargi rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu, Trybunał uznał jednakże za konieczne ograniczyć kontrolę do art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. To z tą jednostką redakcyjną należy powiązać normę kwestionowaną przez skarżących. W stosunku zaś do zdań drugiego i trzeciego tego artykułu skarżący nie przedstawili żadnych osobnych zarzutów.

Zatem postępowanie w zakresie art. 136 ust. 3 zdanie drugie i trzecie musiało zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK).

2. Wzorce kontroli.

2.1. Zarówno w skardze z 7 lipca 2015 r., jak i w piśmie procesowym z 12 sierpnia 2015 r., jako wzorce kontroli skarżący wskazali szereg gwarancji konstytucyjnych o różnym charakterze. Podnieśli zarzuty naruszenia: prawa do ochrony własności (wiążąc ten zarzut z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), „reguły”, wedle której wywłaszczenie jest dopuszczalne jedy-

nie na cele publiczne (wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji), prawa do równego traktowania (powołując przy tym art. 32 Konstytucji w całości) oraz zasad praworządności (wysłownionej w art. 7 Konstytucji) i sprawiedliwości społecznej (wynikającej z art. 2 Konstytucji).

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania skargi Trybunał musiał ocenić dopuszczalność powołania takich wzorców w postępowaniu wszczętym w trybie skargowym, a także ich adekwatność w okolicznościach niniejszej sprawy. Wziął przy tym pod uwagę dwie kwestie. Po pierwsze, dopuszczalnymi wzorcami w postępowaniach, o jakich mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, mogą być tylko te postanowienia konstytucyjne, z których wynikają dla skarżących konkretne wolności lub prawa podmiotowe. To na skarżących ciąży obowiązek wskazania, jakie wolności i prawa zostały – ich zdaniem – naruszone, oraz wykazania, że te wolności i prawa rzeczywiście wynikają z postanowień przywołanych w skardze jako wzorce kontroli (zob. art. 53 ust. 1 pkt 2 otpTK). Po drugie, skarga powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji ze wskazaną wolnością lub prawem skarżącego, wraz z powołaniem konkretnych argumentów lub dowodów na jego poparcie (zob. art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK). Samo przytoczenie brzmienia postanowienia konstytucyjnego w treści skargi nie stanowi jeszcze „uzasadnienia” w rozumieniu przepisów o postępowaniu przed Trybunałem. Niedochowanie powyższych obowiązków obarcza skargę wadliwością formalną, która uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie sprawy oraz rodzi konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.2. Zdaniem Trybunału, osią wszystkich argumentów, jakie miały – w ocenie skarżących – przemawiać za niekonstytucyjnością art. 136 ust. 3 u.g.n., było twierdzenie, że wynikające z tego przepisu ograniczenie możliwości dochodzenia zwrotu nieruchomości zbędnych do realizacji celu publicznego przez byłych właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy zbyli te nieruchomości w toku rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, naruszało konstytucyjną zasadę, iż wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy dokonywane jest na cel publiczny.

Zasada ta – wraz z wymaganiem „słusznego odszkodowania” – wyznacza ramy konstytucyjnie uprawnionej ingerencji władzy publicznej w istotę własności podmiotów prywatnych. Stanowi przy tym element konstrukcji konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia i wynika wprost z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Dokonanie przez Trybunał oceny zgodności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. (w zaskarżonym zakresie) z art. 21 ust. 2 Konstytucji wymagało jednak najpierw ustalenia dwóch kwestii. Należało przede wszystkim przesądzić, czy sytuacja, w której nieruchomość została zbyta w drodze umowy zawartej w toku rokowań przewidzianych w art. 114 ust. 1 u.g.n., a następnie okazała się zbędna do realizacji celu publicznego, mieści się w zakresie ochrony wynikającej z tego postanowienia konstytucyjnego. W razie pozytywnej odpowiedzi stałoby się konieczne wskazanie konstytucyjnego prawa podmiotowego podlegającego ochronie na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji.

2.2.1. Konstytucja wprost nie definiuje pojęcia „wywłaszczenia”. Zagadnienie to było jednakże wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych Trybunału (zob. m.in. wyroki z: 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60; 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01; 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41; 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174; 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07; 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135; 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13; 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU A/2016, poz. 23). Na potrzeby niniejszego postępowania Trybunał wziął pod uwagę następujące ustalenia:

2.2.1.1. Punktem wyjścia sformułowania odpowiedzi na pytanie o zakres pojęcia „wywłaszczenia”, a więc też o zakres ochrony wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji, musi być założenie, że pojęcia konstytucyjne należy wyklądać w sposób autonomiczny i z uwzględnieniem całości postanowień konstytucyjnych oraz ich założeń aksjologicznych. Praktyka ustawodawcza, bieżące rozwiązania ustawowe oraz wypracowane na ich podstawie orzecznictwo i doktryna mogą mieć znaczenie pomocnicze, ale nie decydujące (tak w wyroku o sygn. P 5/99). Ich uwzględnienie nie może wypaczać natury wywłaszczenia jako odrębnej instytucji konstytucyjnej. Nie bez znaczenia jest również europejska tradycja konstytucyjna, w której świetle przez „wywłaszczenie” rozumie się dokonane na podstawie ustawy i zgodnie z procedurą ustawowo przewidzianą (przesłanka formalna) odjęcie własności prywatnej i jej przeniesienie na rzecz podmiotu publicznoprawnego, uzasadnione koniecznością realizacji określonego celu publicznego (przesłanka materialna) i powiązane z przyznaniem osobie wywłaszczonej odszkodowania (zob. L. Garlicki, M. Zubik, uwaga 14 do art. 21, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. I, s. 544 i 545). Zdaniem Trybunału, 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” (wyrok o sygn. P 12/11).

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał na konieczność możliwie szerokiego rozumienia konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenie” (zob. m.in. wyroki o sygn.: P 5/99, K 8/98, SK 22/01, K 6/05, K 61/07, P 12/11, SK 7/13). Stanowisko jest uzasadnione gwarancyjnym charakterem Konstytucji. Z tego choćby względu znaczenie użytego w art. 21 ust. 2 Konstytucji pojęcia „wywłaszczenie” nie może być utożsamiane w sposób automatyczny ze znaczeniem, jakie „wywłaszczeniu” nadał ustawodawca na potrzeby stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz powiązanych z nią innych regulacji ustawowych i podustawowych (zob. art. 112 ust. 2 u.g.n.). W istocie pojęcie konstytucyjne jest w tym przypadku bardziej pojemne niż jego odpowiednik ustawowy. Przejawia się to w co najmniej dwóch wymiarach. Z jednej strony, z punktu widzenia zakresu przedmiotowego, przez „wywłaszczenie”, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, należy rozumieć „przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych” (tak w wyroku o sygn. P 12/11), a nie tylko – jak stanowi art. 112 ust. 2 u.g.n. – własności (w sensie cywilistycznym), prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. W swoim orzecznictwie Trybunał dopuścił możliwość podnoszenia zarzutu pozornego wywłaszczenia praw wynikających ze znaku towarowego i oceny takiego zarzutu w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4); stosował też art. 21 ust. 2 Konstytucji do oceny przepisów regulujących przejęcie na rzecz Skarbu Państwa własności rzeczy ruchomych, takich jak zabytki o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego (zob. wyrok o sygn. Kp 2/15). Z drugiej strony, jeśli chodzi o formę prawną odjęcia składnika mienia dla realizacji celu publicznego, w orzecznictwie wyrażany jest zasadniczo pogląd, że przez „wywłaszczenie” w sensie konstytucyjnym – wobec dyrektywy szerokiej wykładni tego pojęcia – rozumieć należy wszelkie pozbawienie własności „bez względu na formę” (zob. wyroki o sygn. P 5/99, K 8/98), tymczasem ustawodawca zdefiniował wywłaszczenie w art. 112 ust. 2 u.g.n. jako pozbawienie albo ograniczenie, w drodze decyzji (administracyjnej), praw wymienionych w tym przepisie. Co prawda w orzecznictwie Trybunału formułowane są zastrzeżenia co do tak ekstensywnego rozumienia pojęcia „wywłaszczenie” na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji (zob. w szczególności wyrok z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65, wydany na tle instytucji przymusowego wykupu akcji akcjonariuszy mniejszościowych, czyli tzw. *squeeze out*), jednakże odnoszone są one przede wszystkim do możliwości uznania za wywłaszczenie

w rozumieniu konstytucyjnym przejęcia własności na podstawie aktu generalnego (ustawy), co zacierałoby granicę między wywłaszczeniem a nacjonalizacją (zob. również wyrok o sygn. K 61/07). Trybunał nie przesądził dotychczas kwestii dopuszczalności rozciągnięcia gwarancji wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji na przypadki przeniesienia własności w drodze umowy zawartej podczas rokowań bezpośrednio poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego (administracyjnego) w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W niniejszej sprawie Trybunał podzielił pogląd, że „w świetle art. 21 ust. 2 [K]onstytucji nie jest uzasadnione dyskwalifikowanie regulacji ustawowej dotyczącej problematyki odjęcia własności tylko z tego powodu, iż jej normatywny kształt odbiega od przyjmowanej w obowiązujących ustawach zwykłych konstrukcji wywłaszczenia” (wyrok o sygn. P 5/99). Postulat szerokiej wykładni konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenie” „powinien być brany pod uwagę przy ocenie wszelkich aktów indywidualnych, na podstawie których dochodzi do odjęcia własności. Szerokiego ujęcia wywłaszczenia nie można (...) ograniczać do wydania decyzji administracyjnych w rozumieniu art. 105 k.p.a. Obejmowanie określonych wypadków kategorią wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może być też uzależnione od wymogu, by następowało ono wyłącznie jednym aktem indywidualnym” (zdanie odrębne sędziego TK P. Tulei do uzasadnienia wyroku o sygn. SK 7/13).

2.2.1.2. Tak szeroko rozumiane „wywłaszczenie” w znaczeniu konstytucyjnym jest dopuszczalne „jedynie wówczas”, gdy dokonuje się go na „cel publiczny”. Tak więc istnienie rzeczywistego celu publicznego stanowi niezbędny, wstępny warunek podjęcia przez organy władzy publicznej działań zmierzających do objęcia we władanie rzeczy lub uzyskanie prawa, stanowiących składnik mienia osoby prywatnej – niezależnie od tego, czy ostatecznie dojdzie do tego w formie władczej (decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu), czy też w inny sposób (np. właśnie w drodze zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości). Jednocześnie z zasady, w myśl której ingerencja w wolności i prawa jest dopuszczalna, o ile jest „konieczna”, wynikałoby, że warunkiem podjęcia tych działań jest niemożność realizacji celu publicznego bez pozbawienia jednostki określonych praw majątkowych.

Konstytucja, co oczywiste, nie definiuje pojęcia „cel publiczny”. Co prawda, zarówno Trybunał (zob. np. wyrok o sygn. P 12/11, z którego wynika, że cel publiczny to cel „ponad-jednostkowy, zbiorowy”, nie zaś interes indywidualny czy suma indywidualnych interesów wielu osób prywatnych, ani tym bardziej interes majątkowy wywłaszczonego), jak i ustawodawca (zob. art. 6 u.g.n.) podejmują próby doprecyzowania „celu publicznego”, niemniej są to definicje przez wyliczenie, niemające zamkniętego charakteru (art. 6 pkt 10 u.g.n. otwiera możliwość poszerzania katalogu celów publicznych w drodze innych ustaw). Przez pojęcie „niezbędności” ustawodawca rozumie sytuację, w której „cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie prawa do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy” (art. 112 ust. 3 u.g.n.).

W jednak ostatecznym rozrachunku obie przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności wywłaszczenia, tj. przesłanki celu publicznego i niezbędności (konieczności), mają charakter niedookreślony. Z tego względu tym większe znaczenie mają mechanizmy uniemożliwiające nadużywanie tej instytucji. Skoro wywłaszczenie ma charakter „wyjątku” od zasady ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji), to wprowadzenie takiego wyjątku musi być zrównoważone ustanowieniem równie silnych gwarancji służących ochronie uprawnionych interesów majątkowych podmiotów prywatnych.

2.2.1.3. W praktyce ustalenie, czy organy władzy publicznej rzeczywiście dochowały konstytucyjnych warunków wywłaszczenia, możliwe jest wyłącznie *a casu ad casum*. Tylko na gruncie indywidualnej sprawy można zweryfikować, czy faktycznie zaistniał rzeczywisty cel publiczny, a także czy wystąpiła „konieczność” sięgnięcia po instrument wywłaszczenia. Nierzadko również dopiero po upływie pewnego czasu od objęcia własności przez podmiot

publiczny może ujawnić się pozorność celu publicznego i niezbędności odjęcia własności lub innego prawa majątkowego albo cel ten może ulec dezaktualizacji. Tymczasem „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, która jest pozbawiona konstytucyjnej legitymacji” (wyrok o sygn. P 12/11).

Jeśli zatem po przejściu własności na podmiot publiczny wywłaszczenie utraciłoby konstytucyjną legitymację (ponieważ cel publiczny albo okazałby się fikcyjny, albo stałby się nieaktualny przed jego realizacją na wywłaszczonej nieruchomości), aktywować powinny się mechanizmy proceduralne prowadzące do „odwrócenia” skutków takiego wywłaszczenia i restytucji stanu zgodnego z wymaganiami Konstytucji. Jak wyjaśniał to już Trybunał, „[j]eżeli 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 [prywatnej] 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” (wyrok o sygn. P 12/11).

Podstawowym środkiem odwrócenia skutków niekonstytucyjnego wywłaszczenia, mającym zapobiegać wywłaszczeniom pozornym, jest mechanizm zwrotu nieruchomości. „[M]ożliwość żądania «odwrócenia» skutków wywłaszczenia stanowi bowiem zabezpieczenie na wypadek, gdyby miało ono być dokonane bez rzeczywistej potrzeby (...)” – (wyrok o sygn. SK 26/14).

2.2.1.4. Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, że w sytuacji gdy nieruchomość nie została faktycznie wykorzystana na cel publiczny, aktualizuje się nakaz zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedniemu właścicielowi. Jest tak niezależnie od tego, że nakaz taki nie wynika *expressis verbis* z brzmienia art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał przyjmuje, iż zasada zwrotu nieruchomości stanowi „oczywistą”, logiczną konsekwencję wymagania istnienia rzeczywistego celu publicznego, którego realizacja czyniłaby wywłaszczenie koniecznym i uzasadnionym. W przywoływanym już wyroku z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 (wydanym w pełnym składzie), Trybunał wskazał, że „[p]o wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie «jedynie na cele publiczne» – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w drodze decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Pamiętać przy tym należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia «wywłaszczenie», które wykracza swoim zakresem poza pojęcie «wywłaszczenie» z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. [o gospodarce nieruchomościami]. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia”. Pogląd ten, wielokrotnie potwierdzany w późniejszych orzeczeniach (zob. wyroki o sygn.: K 6/05, SK 43/07, P 12/11, SK 7/13, SK 26/14 oraz z 13 marca 2014 r., sygn. P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31), Trybunał uznał za zasadniczy na gruncie niniejszej sprawy.

Trybunał uznał przy tym za konieczne podkreślić, że w okresie przedkonstytucyjnym – co najmniej do wejścia w życie noweli konstytucyjnej z 29 grudnia 1989 r. (która nadała nowe brzmienie art. 7 Konstytucji RPL, zbliżone do brzmienia art. 21 Konstytucji z 1997 r.) – zasada zwrotu wynikała jedynie z przepisów ustawowych. Przewidywał ją zarówno art. 34 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, jak i art. 69 u.g.g. Znalazła ona

następnie potwierdzenie w art. 136 i art. 216 u.g.n. W praktyce legislacyjnej zakres zastosowania ustawowej zasady zwrotu był zresztą sukcesywnie poszerzany. Jednakże niezależnie od tego, na gruncie obowiązującej Konstytucji zasada zwrotu uzyskała charakter zasady o mocy konstytucyjnej. Wynika ona bezpośrednio z art. 21 ust. 2 Konstytucji (choć czasem wiązana jest w orzecznictwie także z art. 64 Konstytucji – zob. wyrok o sygn. SK 26/14), a nie jedynie z przepisów ustawowych.

Podobnie jak w przypadku konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenie”, również zakres konstytucyjnej zasady zwrotu nie może być determinowany (i ograniczany) treścią rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Jest dokładnie na odwrót, mianowicie to ustawodawca, kształtując przepisy o zwrocie, ma obowiązek – z pełnym poszanowaniem pozostałych wymagań konstytucyjnych (takich jak zasady równości wobec prawa i równej ochrony praw majątkowych podmiotów podobnych) – zapewnić pełną efektywność konstytucyjnej gwarancji zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna do realizacji celu publicznego. Z nakazu ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji) wynika bowiem dla ustawodawcy nie tylko obowiązek negatywny powstrzymania się od ustanowienia regulacji, która mogłaby te prawa pozbawić ochrony albo w sposób nieuprawniony ochronę tę ograniczyć, lecz także obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur zapewniających skuteczną ochronę prawom majątkowym. W tym świetle należy oceniać również przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące zwrotu nieruchomości. Powinny one mianowicie gwarantować skuteczną ochronę przed jakimikolwiek próbami obejścia konstytucyjnego warunku istnienia rzeczywistego celu publicznego oraz dawać możliwość skorzystania z konstytucyjnej gwarancji zwrotu nieruchomości zawsze wtedy, gdyby cel publiczny, mający uzasadniać przejęcie nieruchomości przez podmiot publiczny, okazał się fikcyjny lub uległ dezaktualizacji. „Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być (...) realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (...)” – (wyrok o sygn. K 6/05). Celem ustawowych przepisów o zwrocie winno być „określenie zakresu dopuszczalnej ingerencji w prawo własności, a także stworzenie możliwości zniesienia skutków tej wyjątkowej ingerencji, jeżeli okazała się pozbawiona wymaganego konstytucyjnego uzasadnienia” (wyrok o sygn. P 12/11).

Innymi słowy, zakres możliwości żądania zwrotu powinien wyznaczać przede wszystkim art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nie powinna go determinować bieżąca treść regulacji ustawowej. Tymczasem – jak zauważa się w literaturze – art. 136 u.g.n., regulujący zakres ustawowego prawa zwrotu, nie obejmuje pełnej gamy przypadków wywłaszczeń w rozumieniu Konstytucji (zob. E. Bończyk-Kucharczyk, uwaga nr 2 do art. 136, dz. cyt.). Rozciągnięcie w art. 216 u.g.n. mechanizmu zwrotu na przypadki, w których nieruchomości niezbędne na te cele zostały przejęte nie w drodze indywidualnych decyzji, lecz z mocy samej ustawy, a także na przypadki nabycia nieruchomości w drodze umów, których zawarcie było wymuszone alternatywą wywłaszczenia, stanowi – w świetle doktryny – konsekwencję konstytucyjnej zasady wywłaszczenia jedynie na cele publiczne, która musi być odczytywana w związku z konstytucyjną zasadą równości (zob. A. Błaszczak, uwagi do art. 216, [w:] *Ustawa...*, red. P. Czechowski). Nie znaczy to jednak, że aktualna regulacja ustawowa w pełni oddaje zakres konstytucyjnej gwarancji zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna do realizacji celu publicznego.

2.2.1.5. W świetle orzecznictwa nie może też ulegać wątpliwości, że ocenie pod kątem spełnienia wymagań określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji nie podlegają jedynie przepisy regulujące przesłanki i tryb wydawania decyzji wywłaszczeniowych oraz bezpośrednie skutki takich decyzji (moment przejścia własności). Ocenie podlega cała sekwencja czynności prowadzących najpierw do wyzucia z własności, a następnie do faktycznego zrealizowania celu

publicznego. W odniesieniu do wymagania „słusznego odszkodowania” Trybunał badał już kwestię zgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji przepisów dotyczących waloryzacji kwot odszkodowań przyznanych, lecz niewypłaconych, byłym właścicielom już po zamknięciu postępowania wywłaszczeniowego *sensu stricto* (zob. wyrok z 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 14). Natomiast jeśli chodzi o weryfikację przesłanki „celu publicznego” Trybunał przyjmuje, że „zasada zwrotu nieruchomości obejmuje swym zakresem normatywnym również nieruchomości formalnie prawidłowo wywłaszczone, które bezpośrednio po ich wywłaszczeniu nie zostały przekazane na realizację określonego celu publicznego w sposób przewidziany w Konstytucji lub w ustawie” (wyrok o sygn. SK 7/13). Innymi słowy, ochrona wynikająca z art. 21 ust. 2 Konstytucji pozostaje aktualna aż do czasu, gdy cel publiczny faktycznie zostanie zrealizowany. Z chwilą zrealizowania celu publicznego zakres normatywny tego postanowienia konstytucyjnego „konsumuje się” (zob. wyrok o sygn. P 12/11).

Zdaniem Trybunału, ochroną wynikającą z art. 21 ust. 2 Konstytucji objęte mogą być również te czynności, które bezpośrednio poprzedzają wydanie decyzji wywłaszczeniowej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2.2.2. W kontekście tych ustaleń orzeczniczych Trybunał wziął pod uwagę, że rokowania, o jakich mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n., bezpośrednio poprzedzają wszczęcie postępowania administracyjnego prowadzącego do wydania decyzji o wywłaszczeniu. Przeprowadzenie tych rokowań jest warunkiem koniecznym wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego *sensu stricto*. W świetle bowiem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane tylko wtedy, gdy prawo do nieruchomości nie może być nabyte w drodze umowy (zob. art. 112 ust. 3 *in fine* u.g.n.). Ustawa przewiduje 2-miesięczny termin zawarcia umowy, jaki wyznaczany jest przez starostę właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu, a także osobie, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości. Po bezskutecznym upływie tego terminu możliwe staje się wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego (zob. art. 115 ust. 2 u.g.n.). Jeśli wywłaszczenie ma mieć miejsce na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, jej organ wykonawczy ma obowiązek dołączyć do wniosku o wywłaszczenie dokumenty z przebiegu rokowań (zob. art. 116 ust. 2 pkt 1 u.g.n.).

Jednakże tego, że nieruchomość może być wywłaszczona na cele publiczne, właściciel może spodziewać się już na długo przed otrzymaniem zawiadomienia o wyznaczeniu 2-miesięcznego terminu zawarcia umowy w toku rokowań. Jak wynika bowiem z art. 112 ust. 1 *in fine* u.g.n., przepisy o wywłaszczeniu stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu inwestycji celu publicznego. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073; dale: u.p.z.p.) wskazuje, że rozmieszczenie inwestycji celu publicznego następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Inwestycją celu publicznego są działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmujące również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) i metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.z.p.). O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz

właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie (art. 53 ust. 1 u.p.z.p.). Zatem już z chwilą uchwalenia planu miejscowego lub otrzymania decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego właściciel nieruchomości może się spodziewać, że w bliższej lub dalszej przyszłości uruchomione zostaną procedury zmierzające do zrealizowania celu publicznego na jego nieruchomości.

W tych okolicznościach pogląd o zbyciu nieruchomości w wyniku rokowań, o których mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n., w warunkach swobody kontraktowania byłby – w ocenie Trybunału – nieuprawniony. Wręcz przeciwnie, w istocie właściciel nieruchomości działa wówczas w warunkach „przymusu”. Wie, że zgodnie z planem miejscowym albo decyzją o ustaleniu lokalizacji celu publicznego jego nieruchomość ma zostać użyta do realizacji celu publicznego. Nie jest w pozycji równorzędnej z „kontrahentem”, lecz jest skonfrontowany z organem władzy publicznej gotowym użyć *imperium* w celu przejęcia nieruchomości. To nie on jest zresztą inicjatorem rokowań. Właściciel ma również świadomość, że jeśli w terminie 2 miesięcy nie zgodzi się na zawarcie umowy, organ wyda decyzję o wszczęciu postępowania administracyjnego, które doprowadzi – najprawdopodobniej – do wydania decyzji wywłaszczeniowej.

Umowa przewidziana w art. 114 ust. 1 u.g.n. jest co prawda instrumentem cywilistycznym, lecz w tym przypadku użyta została na potrzeby publicznoprawnej instytucji wywłaszczenia. Niezawarcie jej stanowi przesłankę wydania przez organ władzy publicznej jednostronnej decyzji o pozbawieniu lub ograniczeniu prawa własności. Do zawarcia umowy ekspropriacyjnej dochodzi bezpośrednio na „przedpolu” postępowania wywłaszczeniowego *sensu stricto* po otrzymaniu przez właściciela wezwania starosty do przedwywłaszczeniowego oddania nieruchomości. Przy tym umowa zawarta na podstawie art. 114 ust. 1 u.g.n. rodzi w istocie takie same skutki jak decyzja o wywłaszczeniu. Dlatego też wskazuje się w doktrynie, że z punktu widzenia pozyskiwania nieruchomości pod inwestycje celu publicznego spełnia ona „funkcje” decyzji o wywłaszczeniu (zob. E. Bończyk-Kucharczyk, uwaga nr 2 do art. 136, dz. cyt.).

Trybunał zwrócił ponadto uwagę na to, że art. 21 ust. 2 Konstytucji określa, iż do ingerencji w istotę prawa własności podmiotu prywatnego, jaką jest wywłaszczenie, dojść może wyłącznie z uwagi na konieczność realizacji celu publicznego. Konstytucja nie przesądza jednakże ani o trybie, ani o formie pozbawienia własności dotychczasowego właściciela, który zapobiec takiemu pozbawieniu faktycznie nie może. Z punktu widzenia celu wywłaszczenia, który polega przede wszystkim na pozyskaniu nieruchomości niezbędnej do realizacji inwestycji celu publicznego, to, czy do pozyskania własności nieruchomości dojdzie na mocy jednostronnej decyzji organu władzy publicznej, czy też w drodze umowy zawartej przez właściciela w sytuacji, gdy niezawarcie umowy i tak doprowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego, ma w istocie charakter wtórny.

Nie było zatem – zdaniem Trybunału – przeszkód, by zakresem ochrony wynikającym z art. 21 ust. 2 Konstytucji objąć również te sytuacje, w których do przeniesienia na Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego własności nieruchomości niezbędnej do realizacji celu publicznego określonego przez organ władzy publicznej doszło w drodze umowy zawartej w toku rokowań, będących obligatoryjnym etapem poprzedzającym wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego *sensu stricto*.

2.2.3. Uznanie art. 21 ust. 2 Konstytucji za wzorzec adekwatny do oceny przepisów regulujących sytuacje takie jak ta, która stała się kanwą rozpoznawanej skargi konstytucyjnej, wymagało jednak od Trybunału ustalenia, czy z tego postanowienia wynikają dla podmiotów prywatnych konstytucyjne prawa podmiotowe, które mogą być chronione w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W świetle orzecznictwa istnienie takiego prawa podmiotowego nie budzi wątpliwości. Choć wykładając treść art. 21 ust. 2 Konstytucji, Trybunał najczęściej odwołuje się do pojęcia „zasada zwrotu nieruchomości wywłaszczonej”, to jednak konsekwentnie przyjmuje, że „z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia” (wyrok o sygn. P 12/11; o „prawie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości” mowa była także w wyrokach o sygn. SK 7/13 i SK 26/14). To z tego względu art. 21 ust. 2 Konstytucji traktowany był jako dopuszczalny wzorzec w postępowaniach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi (zob. wyroki o sygn. SK 7/13 i SK 26/14).

Taką kwalifikację przyjmują niekiedy również sądy administracyjne. W uzasadnieniu wyroku z 19 maja 2011 r. (sygn. akt I SA/Wa 2351/10, Lex nr 991679), WSA w Warszawie stwierdził, że „po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma charakter prawa konstytucyjnego (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji)”.

2.2.4. Konstytucyjne prawo podmiotowe do zwrotu nieruchomości – tak jak, co do zasady, pozostałe wolności i prawa konstytucyjne – nie może być traktowane jako prawo o charakterze absolutnym. Korzystanie z wynikającej z niego ochrony może podlegać ograniczeniom. Jak bowiem zauważył Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 43/07: „obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu”. Ograniczenia dotyczące zwrotu mogą wynikać choćby ze względu na konieczność realizacji innych celów publicznych, potrzebę stabilizacji sytuacji prawnych po upływie określonego czasu czy ochronę praw innych podmiotów.

Jednakże o dopuszczalności ograniczenia w konkretnej sytuacji przesądza to, czy środki przewidziane przez ustawodawcę spełniają wymóg proporcjonalności, określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc czy są one rzeczywiście celowe (adekwatne), niezbędne i proporcjonalne w sensie ścisłym. To w świetle tego postanowienia konstytucyjnego należy oceniać dopuszczalność ograniczeń korzystania z prawa do zwrotu.

W wyroku z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09 (OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35), Trybunał przypomniał, że „art. 31 ust. 3 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję normy, która odnosi się do wszystkich konstytucyjnych praw i wolności niezależnie od tego, czy poszczególne przepisy wprowadzają przesłanki ograniczeń (...). W zakresie, w jakim art. 21 ust. 2 Konstytucji nie zawiera własnej odmienniej treści, konieczne jest uzupełnienie jej w procesie interpretacji odwołaniem się do innych norm, w szczególności konstytucyjnej zasady dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności”. Toteż kontrola przepisów ustawowych, określających zakres ustawowego prawa do odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, z normą zrekonstruowaną na podstawie art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji „wymaga udzielenia kolejno odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy zakwestionowana norma reguluje problematykę wywłaszczenia za odszkodowaniem; 2) czy stanowi ona ograniczenie prawa do odszkodowania; 3) czy spełniony został wymóg ustawowej formy ograniczenia; 4) czy ograniczenie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków, jest konieczne, a jego efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na podmiot wywłaszczony; 5) czy ograniczenie to jest uzasadnione w świetle przesłanek porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia albo wolności i praw innych osób; 6) czy ograniczenie nie narusza istoty prawa do odszkodowania z tytułu wywłaszczenia” (tamże).

Zdaniem Trybunału, powyższy test należało odpowiednio zastosować w niniejszej sprawie do kontroli przepisów określających (zawężających) zakres ustawowego prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, która stała się zbędna do realizacji celu publicznego.

Przeszkody ku temu nie mógł stanowić fakt, że skarżący nie wskazali w treści skargi art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał miał bowiem obowiązek uwzględnić ten wzorzec jako konieczny punkt odniesienia do badania dopuszczalności ograniczeń korzystania z jakiegokolwiek prawa konstytucyjnego lub jakiegokolwiek wolności konstytucyjnej (zob. wyrok o sygn. SK 26/14).

2.3. W odniesieniu do zarzutów naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Trybunał stwierdził, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie mogło być mowy o ochronie własności dawnych właścicieli, ponieważ utracili oni tę własność na skutek zawarcia umowy przewidzianej w art. 114 ust. 1 u.g.n. Istotą zakwestionowanej regulacji nie było dopuszczenie do ingerencji w prawo własności, lecz – przeciwnie – stworzenie możliwości „odwrócenia” skutków ingerencji, która dokonała się w przeszłości, a okazała się pozbawiona podstaw konstytucyjnych.

Niemniej jednak ustawowe prawo do zwrotu nieruchomości, gdy ta stała się zbędna do realizacji celu publicznego – tak jak prawo to jest ukształtowane przez ustawodawcę w art. 136 ust. 3 u.g.n. – powinno być kwalifikowane w świetle Konstytucji jako „inne prawo majątkowe”. Tymczasem z art. 64 Konstytucji wprost wynika, że każdy ma prawo do „innych praw majątkowych” (ust. 1), które podlegają równej ochronie prawnej (ust. 2). Dlatego też gwarancje wynikające z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji były odnoszone przez Trybunał do oceny konstytucyjności przepisów określających zakres i przesłanki prawa do zwrotu nieruchomości (zob. przywołane już wyroki o sygn.: SK 9/08, K 6/05 i SK 26/14). Trybunał uwzględnił te wzorce również i w niniejszej sprawie jako wzorce powiązane z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

2.4. Jako zasadniczą przyczynę naruszenia przysługującej im ochrony konstytucyjnej skarżący wskazali nieuzasadnione – ich zdaniem – odmienne (gorsze) potraktowanie byłych właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy zgodzili się zbyć własność nieruchomości na podstawie umowy zawartej podczas rokowań poprzedzających właściwe postępowanie wywłaszczeniowe, niż właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy odmówili „polubownego” oddania nieruchomości, czym stworzyli konieczność wszczęcia i przeprowadzenia przez organy postępowania administracyjnego. Ci pierwsi pozbawieni zostali ustawowego prawa do zwrotu nieruchomości.

W swojej praktyce orzeczniczej Trybunał wielokrotnie rozpoznawał zarzuty dotyczące zróżnicowania dostępu do instytucji zwrotu w świetle wymagań równej ochrony praw majątkowych, wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyroki o sygn. SK 22/01, K 6/05, SK 26/14). Wskazywał, że obowiązki ustawodawcy wynikające z tego postanowienia konstytucyjnego mają dwojaki charakter. W wymiarze pozytywnym ustawodawca powinien ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony podmiotom praw majątkowych, a w wymiarze negatywnym – zobligowany jest powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które mogłyby pozbawić ochrony prawnej niektóre spośród tych podmiotów albo w stosunku do części z nich ochronę dowolnie osłabiać (zob. wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Ustanawiając przepisy określające kształt praw majątkowych, ustawodawca musi pamiętać, aby zapewnić równą ochronę wszystkim podmiotom należącym do kategorii podmiotów podobnych. Wymaganie to odnosi się w szczególności do kwestii ustalenia kręgu osób mogących korzystać z ustawowego prawa majątkowego.

Wszelkie wyjątki od konstytucyjnej zasady równości podlegają ocenie Trybunału pod kątem tego, czy mają charakter relewantny (tzn. czy pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służą ich realizacji), czy są proporcjonalne (a zatem czy waga interesów, którym ma służyć zróżnicowanie, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naru-

szone w jego wyniku) oraz czy uzasadniają je normy, zasady i wartości konstytucyjne (zob. wyrok o sygn. SK 26/14).

Ponieważ wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych stanowi jeden z aspektów ogólnej zasady równości, wysłowionej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał w niniejszym postępowaniu za zbędne dokonywanie odrębnej oceny zaskarżonej regulacji z wzorcem bardziej ogólnym i umorzył postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK.

2.5. Jeśli chodzi natomiast o pozostałe postanowienia Konstytucji powołane w *petitum* skargi konstytucyjnej przez skarżących, Trybunał uznał, że nie mogą one stać się wzorcami kontroli w niniejszym postępowaniu. W uzasadnieniu skargi skarżący skoncentrowali się na zarzutach niedopuszczalnego – w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji – pozbawienia części dawnych właścicieli (i ich spadkobierców) prawa dochodzenia zwrotu nieruchomości, które okazały się zbędne do realizacji celu publicznego, oraz braku – z punktu widzenia zasady równej ochrony praw majątkowych – podstaw do odmiennego (gorszego) traktowania tych, którzy w toku rokowań zbyli nieruchomość w drodze umowy, od tych, którzy odmówili przyjęcia warunków zaproponowanych przez organ, powodując tym samym konieczność wszczęcia postępowania administracyjnego. Tylko ogólnikowo wskazali na naruszenie art. 2 i art. 7 Konstytucji (zob. s. 6 uzasadnienia skargi), nie uzasadniając jednak tych zarzutów w żaden sposób. Tymczasem sformułowanie konkretnych argumentów i wskazanie dowodów na poparcie zarzutów jest podstawowym wymaganie warunkującym dopuszczalność rozpoznania skargi. Niezależnie od tego, wyrażone w Konstytucji ogólne zasady o charakterze przedmiotowym, do których należą zasady sprawiedliwości społecznej i legalności działania organów władzy publicznej, nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w trybie przewidzianym w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Takie postanowienia, jak art. 2 czy art. 7 Konstytucji, mogłyby stać się wzorcem tylko wtedy, gdyby skarżący wykazali, że z tych postanowień wynikają dla nich konkretne prawa o charakterze podmiotowym i że takie prawa nie podlegają ochronie na mocy bardziej szczegółowych postanowień konstytucyjnych, zwłaszcza zawartych w rozdziale II Konstytucji (zob., spośród wielu, wyrok z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112). W niniejszej sprawie skarżący takiego dowodu nie przeprowadzili.

W treści skargi konstytucyjnej Trybunał nie dostrzegł ponadto żadnych argumentów, które mogłyby stanowić uzasadnienie zarzutu naruszenia zakazu dyskryminacji, o jakim mowa w art. 32 ust. 2 Konstytucji. W tym zakresie skarga również obarczona była brakiem formalnym.

Z tych względów, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. z art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 2 Konstytucji z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.6. Uwzględnwszy powyższe kwestie, Trybunał dokonał oceny zgodności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. (w zaskarżonym zakresie) z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3. Ocena konstytucyjności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n.

3.1. Rozstrzygnięcie zarzutów niezgodności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. (w zaskarżonym zakresie) ze wskazanymi wzorcami kontroli wymagało oceny przez Trybunał dwóch kwestii, mianowicie – po pierwsze – czy ograniczenie korzystania z konstytucyjnej gwarancji (prawa) zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, która okazała się zbędna do realizacji celu publicznego, nie jest sprzeczne z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz czy – po drugie –

zróznicowanie poziomu ochrony poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy zgodzili się zbyć nieruchomość podczas negocjacji przewidzianych w art. 114 ust. 1 u.g.n., i poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy odmówili zawarcia umowy, ma uzasadnienie konstytucyjne.

W odniesieniu do obu tych aspektów kontroli Trybunał ocenił zaskarżone rozwiązanie ustawowe negatywnie.

3.2. Każde ograniczenie dotyczące korzystania z konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych (a za takie uznawane jest prawo zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, gdy cel publiczny okazuje się fikcyjny albo następnie ulega dezaktualizacji) musi być celowe (zamierzone) z punktu widzenia ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, adekwatne do zakładanego rezultatu, konieczne (w tym sensie, że rezultatu nie da się osiągnąć z użyciem innych, mniej inwazyjnych środków) a także proporcjonalne, jeśli chodzi o bilans wynikających z ograniczenia korzyści i ciężarów (test proporcjonalności).

Tymczasem zaskarżone w niniejszym postępowaniu wyłączenie prawa zwrotu nie spełniało już pierwszego z powyższych wymagań. Nie tylko nie służyło – zdaniem Trybunału – ochronie wartości konstytucyjnych, ale wręcz prowadziło do ich zanegowania.

3.2.1. Przede wszystkim nie sposób uzasadnić takie wyłączenie przesłanką ochrony porządku publicznego. Przeciwnie – ochrona porządku publicznego wymaga, aby organy władzy publicznej działały z poszanowaniem Konstytucji i ustaw oraz w sposób, który pogłębia zaufanie obywateli do państwa i jego instytucji. Wyrażenie przez dotychczasowego właściciela zgody na zawarcie umowy zbycia nieruchomości w sytuacji, gdy organy władzy publicznej deklarują, że nieruchomość ta jest niezbędna do realizacji inwestycji celu publicznego, choćby nawet nie zawsze było motywowane proobywatelską postawą tego właściciela, to na pewno zdejmuje z państwa ciężar przeprowadzenia czasochłonnego i kosztownego postępowania administracyjnego i – najprawdopodobniej – też sądownoadministracyjnego. Właściciel korzysta ze stworzonej przez państwo możliwości („oferty”) polubownego załatwienia sprawy wywłaszczenia. Działa przy tym w zaufaniu, że wszystkie przesłanki takiego wywłaszczenia – w tym w szczególności istnienie celu publicznego i niezbędność nieruchomości do jego realizacji – są spełnione. Tymczasem, w świetle zakwestionowanego brzmienia art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. taki właściciel znalazłby się w „pułapce”, gdyby okazało się, że w rzeczywistości cel publiczny był fikcyjny albo uległ dezaktualizacji, a zatem nie istnieje przesłanka konieczności wyzbycia się nieruchomości – bo choć zgodził się on na zawarcie umowy przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego *sensu stricto*, to w przeciwieństwie do poprzednich właścicieli, którzy z możliwości polubownego załatwienia sprawy nie skorzystali, nie mógłby dochodzić zwrotu nieruchomości. Tworzenie tego rodzaju „pułapek” prawnych stanowi przejaw nieuczciwości państwa wobec obywateli działających w zaufaniu do jego organów, a więc narusza standardy wynikające z art. 2 Konstytucji. O tym, że nieruchomość ma być przeznaczona na realizację celu publicznego, właściciel dowiaduje się przecież z treści planu miejscowego albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, przyjętych przez uprawnione organy władzy publicznej, zaś o podjęciu konkretnych działań zmierzających do wykonania przedsięwzięcia – ze skierowanego przez starostę wezwania do zawarcia umowy w trybie opisanym w art. 114 ust. 1 u.g.n.

3.2.2. Uzasadnieniem badanego ograniczenia prawa zwrotu nie mógł też być wzgląd na kondycję finansową państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i potrzebę ochrony równowagi budżetowej tych podmiotów. Brzmienie art. 21 ust. 2 Konstytucji nie pozostawia bowiem wątpliwości co do tego, że wyzucie podmiotów prywatnych z własności korzysta z legitymacji konstytucyjnej wyłącznie wtedy, gdy jest ono konieczne do realizacji celu publicznego, a nie jedynie z uwagi na interesy majątkowe władzy publicznej. Wywłaszczenie nie może stanowić instrumentu zaspokajania finansowych potrzeb państwa lub jednostek sa-

morządu terytorialnego. Nie różniłoby się wówczas niczym od instytucji konfiskaty mienia. Jeśli zatem uznać, że wyłączenie niektórych byłych właścicieli z zakresu ustawowego prawa zwrotu ma służyć tylko temu, by ograniczyć skalę roszczeń zwrotowych oraz pozostawić w zasobie publicznym jak największą liczbę wywłaszczonych nieruchomości (które stanowią mogą realne źródło dochodu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego), to takie *ratio* zaskarżonej regulacji jest w jawnej sprzeczności z konstytucyjną zasadą wywłaszczenia na cel publiczny i przemawia za zasadnością zarzutu naruszenia art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Argument o konieczności ochrony równowagi budżetowej byłby zresztą wątpliwy w sytuacji, w której zwrot nieruchomości wiąże się z obowiązkiem zwrotu przez poprzedniego właściciela (lub jego spadkobiercę) równoważności zwaloryzowanej kwoty odszkodowania albo nieruchomości zamiennej (zob. art. 140 u.g.n.).

W uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 26/14 Trybunał wskazał, że w świetle Konstytucji „dążenie do zachowania równowagi budżetowej powinno ustąpić przed ochroną praw osób niesłusznie wywłaszczonych. (...) [W]ywłaszczenie może być zaakceptowane tylko wtedy, gdy rzeczywiście służy interesowi publicznemu (kosztem interesu prywatnego) i w tym sensie ma charakter absolutnie wyjątkowy (...). Z tego powodu ocena ograniczeń prawa do odzyskania niesłusznie wywłaszczonej nieruchomości powinna mieć charakter bardzo restrykcyjny, a stowienie arbitralnych i niesprawiedliwych ograniczeń realizacji tego prawa jest niedopuszczalne”. W niniejszej sprawie Trybunał ten pogląd w pełni podzielił.

3.2.3. W ocenie Trybunału, nie można też dostatecznie uzasadnić oceniane wyłączenie potrzebą ochrony praw majątkowych osób, które nabyłyby od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomość niewykorzystaną na cel publiczny i niezwróconą uprawnionym podmiotom. W przypadku uchybienia przez organy władzy publicznej obowiązkowi zwrotu nieruchomości, sytuacja poprzedniego właściciela, który zbył nieruchomość w drodze umowy zawartej na podstawie art. 114 ust. 1 u.g.n., w istocie niczym nie różni się od sytuacji poprzedniego właściciela, który został pozbawiony nieruchomości na mocy decyzji administracyjnej.

Art. 136 ust. 1 u.g.n. wyraźnie stanowi, że nieruchomość nie może być użyta na cel inny niż ten, który uzasadniać miał wywłaszczenie, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złoży wniosku o zwrot tej nieruchomości. W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel, właściwy organ ma obowiązek zawiadomić poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując jednocześnie o możliwości żądania zwrotu (art. 136 ust. 2 u.g.n.). Ostatecznie to do sądów należy ocena skutków rozporządzenia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego z uchybieniem temu obowiązkowi. Trybunał odnotował jednakże pogląd Sądu Najwyższego, wyrażony jeszcze na gruncie ustawy o gospodarce gruntami, że przez pojęcie „użycia nieruchomości” w znaczeniu przepisów o zwrocie „należy rozumieć nie tylko gospodarcze przeznaczenie nieruchomości i jej fizyczne wykorzystanie, ale także rozporządzenie nieruchomości w drodze czynności prawnej, w wyniku której własność nieruchomości przechodzi na inną osobę. Rozporządzenie takie jest następstwem niewykorzystania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i jego skutkiem staje się niemożność takiego wykorzystania nieruchomości w przyszłości. Artykuł 47 ust. 4 ustawy [o gospodarce gruntami, będący odpowiednikiem art. 136 ust. 1 u.g.n.], statuujący zakaz użycia nieruchomości wywłaszczonej na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu, gdy nieruchomość może być zwrócona w trybie art. 69 [u.g.g.], jest przepisem bezwzględnie obowiązującym. Czynność prawna, która została dokonana z naruszeniem tego zakazu, jest przeto – stosowanie do art. 58 § 1 k.c. – czynnością nieważną” (wyrok z 8 sierpnia 2001 r., sygn. akt I CKN 1102/98, Lex nr 110623; tak też w wyroku z 21 lipca 2008 r., sygn. akt III CSK 19/08, Lex nr 484778). Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami Sąd Najwyższy podtrzymuje stanowisko, że „na podstawie

art. 58 § 1 k.c. nieważne jest rozporządzenie wywłaszczoną nieruchomością w drodze czynności prawnej, naruszające przewidziany w art. 136 ust. 1 u.g.n. bezwzględnie obowiązujący zakaz użycia nieruchomości wywłaszczonej na cel inny niż określony w decyzji wywłaszczeniowej, który może wyłączyć jedynie brak wniosku poprzedniego właściciela nieruchomości lub jego spadkobiercy. Wyjątek ten może mieć zastosowanie jedynie wtedy, gdy właściwy organ poinformował poprzedniego właściciela o tym, że nieruchomość jest zbędna na cel określony w wywłaszczeniu i możliwy jest jej zwrot” (wyrok z 9 lipca 2009 r., sygn. akt III CSK 182/09, Lex nr 530573).

W literaturze wskazuje się, że „w przypadku naruszenia zakazu użycia nieruchomości na inny cel niż wynikający z decyzji o wywłaszczeniu, polegający na sprzedaży lub oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, należy rozważyć dwie wartości. Z jednej strony, konieczne jest uwzględnienie, że zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest «oczywistą konsekwencją» obowiązywania przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Tym samym zasadne jest stosowanie takiej interpretacji przepisów, która w sposób najpełniejszy chroni podmioty wywłaszczone. Z drugiej strony, należy wziąć pod uwagę ochronę praw podmiotów – osób trzecich, które w dobrej wierze nabyły od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego. Warto podkreślić, że w orzecznictwie odnoszącym się do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości wyraźnie zwraca się uwagę na pierwszeństwo wynikających z ustawy praw poprzedniego właściciela nad prawnymi skutkami działań organów państwa opartych na nieprzestrzeganiu prawa. Przemawiają za nim względy praworządności i sprawiedliwości społecznej, które w państwie prawnym nakazują respektować chronione ustawą prawa obywatela (zob. wyroki NSA z: 13 grudnia 2007 r., I OSK 1752/06, Lexis.pl nr 2073648; 10 maja 2011 r., I OSK 1052/10, Lexis.pl nr 2563513; 29 sierpnia 2006 r., I OSK 879/05, Lexis.pl nr 2593215; wyrok WSA w Warszawie; 22 grudnia 2005 r., I SA/Wa 1696/04, Lexis.pl nr 1253978)” – (P. Wojciechowski, uwaga nr 38 do art. 136, dz. cyt.). Pogląd ten w niniejszej sprawie Trybunał podzielił.

3.3. Argumenty powyższe przesądziły także – w ocenie Trybunału – o konieczności stwierdzenia niedopuszczalności różnicowania, które dostrzec można w co najmniej trzech aspektach.

3.3.1. Po pierwsze, chodzi przede wszystkim o różnicowanie w prawie ustawowym do zwrotu, z jednej strony, poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy zbyli nieruchomość w drodze umowy zawartej podczas rokowań bezpośrednio poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego *sensu stricto*, i, z drugiej strony, poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy odmówili zawarcia umowy, a zostali wyzuci z własności na mocy decyzji administracyjnej. Chociaż tryb wejścia podmiotu publicznego w prawo własności jest inny, to jednak – z punktu widzenia zasady równości – okoliczność ta ma jedynie wtórne znaczenie. W obu przypadkach chodzi bowiem w istocie o to samo, mianowicie o przejście na podmiot publiczny – tak naprawdę wbrew woli i bez inicjatywy poprzedniego właściciela – własności nieruchomości, która jest niezbędna do realizacji inwestycji celu publicznego. Cechą prawnie doniosłą (relewantną), wspólną obu kategoriom poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców), jest utrata prawa własności nieruchomości, co do której organy władzy publicznej zdecydowały, że będzie ona przeznaczona na cel publiczny. Z perspektywy zasady równości Trybunał nie odnalazł powodów, które uzasadniałyby silniejszą ochronę interesów majątkowych poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców) „przymusowo” wyzuczonych z własności na mocy decyzji niż analogicznych interesów majątkowych tych, którzy zgodzili się na „polubowne” załatwienie sprawy, działając w zaufaniu do

organów władzy publicznej, deklarujących niezbędność nieruchomości do realizacji celu publicznego.

3.3.2. Po drugie, zachodzi – nieuzasadnione w ocenie Trybunału – zróżnicowanie poziomu ochrony poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy nieruchomość zbyli w drodze umowy w wyniku rokowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, i poziomu ochrony poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy w ten sam sposób przenieśli własność nieruchomości niezbędnej z uwagi na cel publiczny, tyle tylko że w okresie obowiązywania regulacji wcześniejszych niż ustawa o gospodarce nieruchomościami. Ci ostatni korzystają – w zakresie przewidzianym w art. 216 u.g.n. – z ustawowego prawa zwrotu nieruchomości. Przede wszystkim chodzi o te osoby, które zbyły nieruchomość na podstawie przepisów ustawy o gospodarce gruntami (art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n.).

Trybunał wziął pod uwagę to, że ustawa o gospodarce gruntami określała sekwencję czynności prowadzących do pozyskania przez podmiot publiczny nieruchomości na cel publiczny w gruncie rzeczy w sposób analogiczny do tego, jak to czyni obecnie ustawa o gospodarce nieruchomościami. W obu ustawach podkreślono, że wywłaszczenie może nastąpić jedynie dla zrealizowania określonego celu publicznego, jeżeli prawo do danej nieruchomości nie może być nabyte w drodze umowy (art. 46 ust. 1 u.g.g. i art. 112 u.g.n.). W obu aktach normatywnych przewidziano, że postępowanie wywłaszczeniowe *sensu stricto* poprzedzić należy rokowaniami o nabycie nieruchomości w drodze umowy (art. 46 ust. 3 u.g.g. i art. 114 ust. 1 u.g.n.). Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego uzależniono od bezskutecznego upływu ściśle określonego terminu ich przeprowadzenia (art. 49 ust. 3 u.g.g. i art. 115 ust. 2 u.g.n.). Wreszcie zarówno w ustawie o gospodarce gruntami, jak i w ustawie o gospodarce nieruchomościami zawarto regulacje, których cel ma polegać na zapewnieniu prawidłowości postępowania organu publicznego po dokonanych wywłaszczeniach. W obu aktach wysłowiono kategoryczny zakaz przeznaczania nieruchomości wywłaszczonej na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu (art. 47 ust. 4 u.g.g. i art. 136 ust. 1 u.g.n.). Uregulowano też uprawnienie byłego właściciela (lub jego spadkobiercy) do żądania zwrotu nieruchomości zbędnej na cel publiczny.

Zdaniem Trybunału, drobne różnice w regulacji szeroko rozumianego wywłaszczenia w ustawie o gospodarce gruntami oraz ustawie o gospodarce nieruchomościami nie mogły mieć – w świetle postawionych w niniejszej sprawie zarzutów – charakteru zasadniczego, tym bardziej że w porównaniu z poprzednią ustawą ustawa o gospodarce nieruchomościami miała na celu wzmocnienie gwarancji ochrony praw majątkowych podmiotów wywłaszczonych. Zamiar ten przejawia się choćby w sprecyzowaniu i uszczegółowieniu rozwiązań, które wcześniej rozdziły kontrowersje i rozbieżności w praktyce stosowania prawa (to z tego właśnie względu ustawa o gospodarce nieruchomościami ściślej definiuje w art. 6 cele publiczne, rozbudowuje w rozdziale 5 działu III przepisy o ustalaniu wysokości odszkodowań, poszerza w art. 136 ust. 2 obowiązki informacyjne organu w razie powzięcia zamiaru zaprzestania realizacji celu publicznego, definiuje w art. 137 ust. 1 pojęcie „zbędności” nieruchomości na cele wywłaszczenia, a także uszczegóławia zasady rozliczeń finansowych w razie zwrotu w art. 139-141).

Skoro obie ustawy zawierają w zasadzie identyczne rozwiązania dotyczące zbycia nieruchomości podczas obligatoryjnych rokowań bezpośrednio poprzedzających wszczęcie postępowania administracyjnego, to – zdaniem Trybunału – należało uznać, iż ci byli właściciele (i ich spadkobiercy), którzy zbyli nieruchomość na podstawie art. 114 u.g.n., są podmiotami podobnymi – w rozumieniu Konstytucji – w stosunku do byłych właścicieli (i ich spadkobierców), którzy w analogicznym trybie zbyli nieruchomość w czasie, kiedy w mocy była ustawa o gospodarce gruntami. Cechę relewantną (istotną), uzasadniającą równe traktowanie tych podmiotów w świetle przepisów o zwrocie nieruchomości, stanowi zbycie nieruchomości na cel publiczny w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w toku rokowań poprzedzają-

cych wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Ochrona interesów majątkowych osób pozbawionych własności po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami na poziomie słabszym niż ochrona przysługująca osobom, które zostały własności pozbawione na podstawie przepisów poprzedniej ustawy, jest – w ocenie Trybunału – tym bardziej nieuzasadniona, że Konstytucja z 1997 r. zdecydowanie podniosła standard ochrony własności i innych praw majątkowych podmiotów prywatnych w porównaniu z wymaganiami wcześniej obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych (a na pewno regulacji konstytucyjnych obowiązujących przed 1989 r.).

3.3.3. Po trzecie wreszcie, Trybunał dostrzegł, że sam art. 136 u.g.n. nie traktuje równo wszystkich poprzednich właścicieli, którzy zawarli ze Skarbem Państwa albo jednostką samorządu terytorialnego umowę. Stosownie bowiem do treści art. 136 ust. 4 u.g.n. ustawowe prawo zwrotu nieruchomości przysługuje tym z nich, którzy zawarli taką umowę co do części nieruchomości na podstawie art. 113 ust. 3 u.g.n. Ten ostatni przepis stanowi w zdaniu drugim, że jeśli wywłaszczeniem objęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. W efekcie, w związku z art. 136 ust. 4 u.g.n., poprzedni właściciel (lub spadkobierca) może żądać zwrotu części nieruchomości zbytej w drodze umowy, jeśli pozostała część – wywłaszczona w drodze decyzji – stała się zbędna z punktu widzenia realizacji celu publicznego. Takiej możliwości art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. pozbawia zaś tych poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy w identycznej formie (w drodze umowy) zbyli całość nieruchomości podczas rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania administracyjnego, i którzy w ten sposób zgodzili się na „polubowne” załatwienie sprawy wywłaszczeniowej.

3.4. Trybunał podzielił stanowisko skarżących, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, że co najmniej od chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2003 r., gdy rozszerzona została możliwość ubiegania się o zwrot na poprzednich właścicieli (i ich spadkobierców), którzy zbyli nieruchomość w drodze umowy zawartej na podstawie przepisów ustawy o gospodarce gruntami, trudno jest wskazać cel przemawiający za wyłączeniem w art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. prawa do żądania zwrotu w odniesieniu do tych poprzednich właścicieli (i ich spadkobierców), którzy zbyli nieruchomość w trybie przewidzianym w art. 114 u.g.n. Zróżnicowanie sytuacji obu grup podmiotów podobnych (w rozumieniu konstytucyjnym) stanowi raczej skutek niedostatecznie przemyślanego działania ustawodawcy.

Trybunał uznał w tym miejscu za niezbędne raz jeszcze podkreślić, że prawo żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, w sytuacji gdyby okazało się, że cel publiczny był pozorny albo uległ dezaktualizacji, stanowi podstawowe zabezpieczenie przed nadużywaniem przez władzę publiczną instrumentu wywłaszczenia, a pośrednio – gwarantować ma realną, a nie tylko teoretyczną, ochronę własności i innych praw majątkowych podmiotów prywatnych przed niekonstytucyjnym wyzuciem ich z tych praw. Niemające uzasadnienia różnicowanie dostępu do ochrony wynikającej z prawa zwrotu oraz wyłączenie spod zakresu tego prawa niektórych kategorii poprzednich właścicieli z uwagi na cechy irrelevantne z punktu widzenia istoty wywłaszczenia (a taki charakter ma – w ocenie Trybunału – zawarcie umowy w sytuacji, gdy odmowa zawarcia umowy i tak zapewne nie zapobiegłaby utracie własności nieruchomości, której właściciel byłby w końcu pozbawiony, tyle tylko że na mocy decyzji administracyjnej) należało oceniać negatywnie w świetle art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.