

175/10/A/2008

WYROK

z dnia 9 grudnia 2008 r.

Sygn. akt SK 43/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca

Andrzej Rzepliński,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 grudnia 2008 r., skargi konstytucyjnej Ludomiry Czaplickiej o zbadanie zgodności:

art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 138), z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 i Nr 281, poz. 2782, z 2005 r. Nr 130, poz. 1087, Nr 169, poz. 1420 i Nr 175, poz. 1459, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i Nr 220, poz. 1600 i 1601, z 2007 r. Nr 69, poz. 468 i Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 59, poz. 369) jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 25 września 2007 r. Ludomira Czaplicka wniosła skargę konstytucyjną o stwierdzenie, że art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami, ustawa) jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 138; dalej: dekret o wywłaszczeniu nieruchomości zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny, dekret).

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 grudnia 2008 r. w Dz. U. Nr 223, poz. 1476.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym: Orzeczeniem Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bydgoszczy z 13 września 1951 r., wydanym na podstawie dekretu o wywłaszczeniu nieruchomości zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny, została wywłaszczona nieruchomość położona w Kcyni stanowiąca współwłasność Ludomiry Czaplickiej oraz innych osób. Ludomira Czaplicka oraz spadkobiercy pozostałych współwłaścicieli wystąpili z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Starosta Nakielski decyzją z 16 czerwca 2005 r. odmówił zwrotu nieruchomości. Wojewoda Kujawsko-Pomorski, rozpoznając odwołanie od decyzji starosty, uchylił decyzję i umorzył postępowanie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z 15 grudnia 2005 r. oddalił skargę na decyzję wojewody, z kolei Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 25 kwietnia 2007 r. oddalił skargę kasacyjną Ludomiry Czaplickiej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

W ocenie skarżącej zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, ponieważ nie pozwala na zwrot nieruchomości wywłaszczonych na podstawie dekretu o wywłaszczeniu nieruchomości zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r., podczas gdy przewiduje możliwość zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie wielu innych ustaw, wymienionych w tymże przepisie. Ustawodawca bez racjonalnych powodów ograniczył podstawy zwrotu nieruchomości, różnicując tym samym sytuacje podmiotów podobnych poprzez przyznanie jednym podmiotom roszczenia o zwrot nieruchomości i odmówienie tego roszczenia drugim. Art. 216 ustawy ma charakter wybiórczy, ponieważ pomija tych właścicieli, którzy utracili przedmiot własności w drodze powojennych działań nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych.

2. Prokurator Generalny w piśmie z dnia 19 sierpnia 2008 r. wyraził pogląd, że art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyklucza stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości wywłaszczonych na podstawie dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości określa art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Obejmuje on poprzednich właścicieli oraz ich spadkobierców, których wywłaszczone nieruchomości charakteryzują się tym, że stały się zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zgodnie z poglądami doktryny zwrotowi podlegają nieruchomości wywłaszczone niezależnie od tego, kiedy nastąpiło wywłaszczenie pod warunkiem, że nastąpiło ono na podstawie obowiązującej w danym momencie ustawy wywłaszczeniowej. Art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami rozszerza pojęcie nieruchomości wywłaszczonej *sensu stricto*, przewidując możliwość zwrotu tych nieruchomości, których własność została przejęta na podstawie określonych aktów prawnych oraz nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak też gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przepis art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami w kwestionowanym zakresie nie narusza zasady równości, gdyż poza generalną cechą, jaką jest odjęcie własności, brak jest cechy wspólnej, pozwalającej na zaliczenie do tej samej grupy byłych właścicieli, którym nieruchomość odjęta została na podstawie wymienionych w tym przepisie aktów prawnych, i byłych właścicieli, którzy własność nieruchomości utracili na podstawie dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczaniu majątków zajętych na celu użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. Mimo że w istocie we wszystkich wymienionych regulacjach chodziło o zmianę

stosunków własnościowych, to celem dekretu z 1948 r., odmiennie niż w przypadku ustaw wymienionych w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie było pozyskiwanie gruntów budowlanych, lecz odjęcie z dniem 9 maja 1945 r. własności nieruchomości już wcześniej władczo zajętych i wykorzystanie ich na różne cele wymienione w dekreście.

Według Prokuratura Generalnego w literaturze przedmiotu wyrażane są różne poglądy co do dopuszczalności zwrotu – na podstawie art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – nieruchomości wywłaszczonych na podstawie dekretu z 1948 r. Przesłanką wydania decyzji wywłaszczeniowych na podstawie tego dekretu było uprzednie zrealizowanie celu wywłaszczenia. Z tego względu art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może stanowić podstawy dla zwrotu nieruchomości wywłaszczonych zgodnie z dekretem z 1948 r. Konstrukcja tego dekretu powoduje bowiem, że w praktyce nie można wykazać, iż cel wywłaszczenia nie został zrealizowany.

3. Pismem z 9 grudnia 2008 r. w imieniu Sejmu RP stanowisko przedstawił jego Marszałek, który wniósł o stwierdzenie zgodności art. 216 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Marszałek Sejmu RP podkreślił, że w odróżnieniu od kwestionowanej ustawy, wywłaszczenie dokonywane na podstawie art. 1 ust. 1 dekretu z 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczaniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 było dopuszczalne tylko wówczas, gdy były spełnione łącznie wszystkie wskazane w nim warunki. Warunki te przesądzały o szczególnej formie przejmowania przez Skarb Państwa nieruchomości. Zdaniem Marszałka okoliczność ta przesądza o tym, że wywłaszczenie na podstawie dekretu z 7 kwietnia 1948 r. nie ma związku z podstawami wywłaszczeń, które zostały określone w art. 216 badanej ustawy. Brak tego związku wynika stąd, że powołany dekret zaliczany jest przez naukę prawa do ustawodawstwa nacjonalizacyjnego. Marszałek podkreślił przy tym, że unormowania dekretu sankcjonowały jedynie stan faktyczny, który zaistniał na nieruchomości już w okresie wojny 1939-1945, a który to stan nie polegał na wykorzystaniu nieruchomości na cele wymienione w dekreście. W podsumowaniu Marszałek zauważył, że nie jest uzasadnione powoływanie się przez skarżącą na konieczność odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III kwestionowanej ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych przez Skarb Państwa na podstawie dekretu z 7 kwietnia 1948 r. W tym ostatnim bowiem wypadku mamy do czynienia z odmienną sytuacją prawną właścicieli nieruchomości w stosunku do tych właścicieli, których nieruchomości zostały wywłaszczone na podstawie aktów normatywnych wymienionych w art. 216 badanej ustawy.

II

Rozprawa pierwotnie wyznaczona na dzień 1 września 2008 r. została odwołana w związku z wnioskiem Sejmu. Tytułem uzasadnienia wskazano na brak możliwości przygotowania stanowiska ze względu na przyjęty harmonogram prac Sejmu.

Na rozprawie 9 grudnia 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej jest art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: ustawa o

gospodarce nieruchomościami, ustawa). Zaskarżony artykuł nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie aktów prawnych wymienionych w tym przepisie. Przepisy rozdziału 6 działu III ustawy przewidują prawo zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna z punktu widzenia celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu.

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

1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo

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

Jeżeli cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część, jeżeli istnieje możliwość jej zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot, a w razie braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby składającej wniosek o zwrot.

W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. Prawo do uzyskania zwrotu nieruchomości nie jest prawem przysługującym bezterminowo. W razie niezłożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu, uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa.

Art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy kilku aktów normatywnych, na podstawie których przejęte lub nabyte nieruchomości podlegają zwrotowi, jeżeli stały się zbędne z punktu widzenia celu przejęcia lub nabycia. W art. 216 ust. 1 zostały wymienione:

– ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.),

– ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138, ze zm.),

– ustawa 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.),

– ustawa 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.).

W świetle art. 216 ust. 1 ustawy, przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się ponadto odpowiednio do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz określonych podmiotów bez względu na podstawę prawną dokonanego wywłaszczenia. Chodzi tu o nieruchomości wywłaszczone na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również o grunty wywłaszczone na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492) dodano do art. 216 ustęp 2, dotyczący kolejnych aktów normatywnych, na podstawie których przejęte lub nabyte nieruchomości podlegają zwrotowi. W myśl art. 216 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisy rozdziału 6 działu III ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie:

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

2. Skarga konstytucyjna dotyczy pominięcia w wyliczeniu zawartym w zaskarżonym przepisie dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 138; dalej: dekret o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny, dekret) W tym kontekście w pierwszej kolejności należy rozważyć kwestię dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia w swoim orzecznictwie zaniechania prawodawcze i pominięcia prawodawcze. Zaniechanie prawodawcze polega na tym, że prawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza uregulowaniem prawnym. Natomiast pominięcie prawodawcze polega na tym, że prawodawca normuje w danym akcie normatywnym jakieś zagadnienie, ale dokonuje tego w sposób niepełny, regulując je tylko fragmentarycznie. W efekcie w akcie normatywnym brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem, kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie podlega orzekanie o zaniechaniach prawodawczych, natomiast podlega badanie pominięć prawodawczych i orzekanie, czy brak określonych unormowań w akcie normatywnym nie prowadzi do naruszenia Konstytucji. W rozpoznawanej sprawie przedmiotem zarzutu jest pominięcie prawodawcze w przedstawionym rozumieniu, a Trybunał Konstytucyjny ma uprawnienie do oceny, czy pominięcie w zaskarżonym przepisie określonego dekretu jest zgodne z Konstytucją.

3. Art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym od 15 lutego 2000 r. do 21 września 2004 r. stanowił przedmiot kontroli konstytucyjności w wyroku z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). W sprawie tej przedmiotem wniesionych skarg konstytucyjnych było również pominięcie w tym artykule określonych aktów normatywnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami:

- 1) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.) jest zgodny art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji;
- 2) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa 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.) jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „zachodzi «podobieństwo» sytuacji normowanych przez ustawę z 1948 r. i sytuacji normowanych przez niektóre ustawy, wymienione w art. 216 ustawy z 1997 r. Przede wszystkim, wspólną cechą ustawy z 25 czerwca 1948 r. i ustaw: z 22 maja 1958 r., z 31 stycznia 1961 r., z 14 lipca 1961 r. i z 6 lipca 1972 r. było to, że w swej zasadniczej treści wiązały się z jednym, ważnym lecz dość szczegółowym wycinkiem życia społecznego, jakim było wykorzystanie i zagospodarowanie terenów budowlanych, zwłaszcza na cele budownictwa indywidualnego. Wszystkie te ustawy dopuszczały budownictwo indywidualne, lecz wymagały od właściciela «podzielenia» się jego gruntami z Państwem, a przez to zawierały wyraźny element nacjonalizacyjny. (...) Wszystkie ustawy łączyła wspólna funkcja – przekształcania struktury własnościowej jako swego rodzaju tła czy wtórnego efektu urbanizacji, choć zarazem formułowały one różnego rodzaju gwarancje stabilności dla własności, bądź wieczystego użytkowania działek pozostawianych indywidualnym właścicielom.

(...) ustawa z 1948 r. regulowała sytuacje «podobne» do sytuacji, które były przedmiotem regulacji czterech ustaw, wymienionych w art. 216 ustawy z 1997 r.” (SK 22/01).

Analizując dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „skoro mamy do czynienia z odrębnością funkcji (funkcją dekretu z 1944 r. było dokonanie całościowej zmiany struktury własności i stosunków społecznych w rolnictwie; funkcją ustaw, wymienionych w art. 216 było uregulowanie przekształceń terenów rolniczych w tereny budowlane), charakteru (dekret z 1944 r. pomyślany był jako akt rewolucyjny, świadomie i celowo odrzucający wszelkie zaczepienia o zastany system obowiązującego prawa; ustawy wymienione w art. 216 stanowiły elementy systemu prawa PRL, wpisując się w kolejne etapy przeobrażeń tego systemu) oraz zakresu regulacji (dekret z 1944 r. obejmował w zasadzie całość większych nieruchomości ziemskich; ustawy wymienione w art. 216 obejmowały tylko wycinek nieruchomości ziemskich, związany z procesami budownictwa), to nie została spełniona przesłanka «podobieństwa» sytuacji normowanych dekretem z 1944 r. i sytuacji, normowanych ustawami wymienionymi w art. 216 ustawy z 1997 r. (a także ustawą z 25 czerwca 1948 r.)”.

Po wydaniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny ustawodawca zmienił art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dodając do niego ustęp 2, w przytoczonym wyżej brzmieniu. Zmiany te zostały wprowadzone powołaną wyżej ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw i weszły w życie 22 września 2004 r.

4. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie ma treść i charakter prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny rozważał te zagadnienia w cytowanym wyroku SK 22/01 z 24 października 2001 r., stwierdzając, że „po 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 decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. (...) 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”.

Rozwijając i uzupełniając tę linię orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że 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. W szczególności nieruchomość wywłaszczona na określony cel publiczny nie musi zostać zwrócona w sytuacji, w której jest ona niezbędna dla realizacji innego celu publicznego, który również uzasadnia wywłaszczenie. Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych. Ustawodawca może określić minimalny okres wykorzystywania nieruchomości na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, po upływie którego przeznaczenie nieruchomości na inny cel publiczny nie musi pociągać za sobą obowiązku jej zwrotu.

Zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, które stały się zbędne z punktu widzenia celów wywłaszczenia, została przewidziana w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70, ze zm.). W myśl art. 34 tej ustawy, nieruchomość wywłaszczona w trybie tej ustawy podlegała zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela, jeżeli prezydium wojewódzkiej rady narodowej ustaliło, że nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie. Prezydium wojewódzkiej rady narodowej orzekało o zwrocie nieruchomości za zgodą wywłaszczonego właściciela. Zasadę zwrotu utrzymała ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99, ze zm.). W myśl jej postanowień nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlegały zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego za jego zgodą, jeżeli stała się zbędna na cel uzasadniający wywłaszczenie. Zasada zwrotu nie ograniczała się wyłącznie do nieruchomości wywłaszczonych na podstawie tej ustawy, ale obejmowała także nieruchomości wywłaszczone w drodze indywidualnych decyzji wywłaszczeniowych na podstawie innych ustaw, w tym również ustaw wcześniejszych.

Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) rozszerzała zakres prawa do zwrotu nieruchomości na:

1) nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów przywołanej wyżej ustawy z 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach oraz ustawy z 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach;

2) nieruchomości wywłaszczone na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej;

3) grunty wywłaszczone na mocy odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Zmiany te weszły w życie 5 grudnia 1990 r.

W 1997 r. została ustanowiona ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która weszła w życie 1 stycznia 1998 r., uchylając ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99, ze zm.). Ustawa o gospodarce nieruchomościami reguluje obecnie zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

5. Istotne dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy jest ustalenie zakresu stosowania art. 136 ustawy oraz o relacji tego przepisu z art. 216 ustawy.

Zakres stosowania art. 136 ustawy wyznacza termin „nieruchomość wywłaszczona”. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przez termin ten „należy rozumieć wyłącznie nieruchomości, w stosunku do których Skarb Państwa lub określona jednostka samorządu terytorialnego nabyła prawo rzeczowe w drodze instytucji

wyłączenia 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 dekretów z mocą ustaw), regulujących ogólne zasady i tryb przymusowego odjęcia lub ograniczenia własności albo innych praw rzeczowych na nieruchomości za odszkodowaniem (...).

Rozszerzenie możliwości zwrotu nieruchomości w trybie i na zasadach przewidzianych w art. 136 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami również na nieruchomości, których własność nabył Skarb Państwa w trybie i na zasadach nie mieszczących się w pojęciu wyłączenia *sensu stricto* i które nie mogłyby być zwrócone na podstawie tych przepisów, zawiera art. 216 tej ustawy. Przepis ten enumeratywnie wylicza kategorie nieruchomości przejętych lub nabytych przez Skarb Państwa w innym trybie” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. akt II SA/Bk 156/2004, ONSAiWSA 2005/6, poz. 128).

Podobnie w literaturze przedmiotu zwraca się zgodnie uwagę, że „art. 136 ust. 3 nie zawiera (...) ograniczenia, że dotyczy on wyłącznie nieruchomości wyłączonych w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie” (T. Woś, *Wyłączanie i zwrot wyłączonych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 186). „W art. 136 ust. 3 użyto określenia «zwrotu wyłączonej nieruchomości lub jej części», a nie «zwrotu wyłączonej na podstawie przepisów niniejszej ustawy nieruchomości lub jej części» lub «wyłączonej w trybie niniejszej ustawy». Upoważnia to do stwierdzenia, że zwrotowi mogą podlegać nieruchomości wyłączone, niezależnie od tego, kiedy nastąpiło wyłączenie, ale musiało nastąpić na podstawie obowiązującej wówczas ustawy wyłączeniowej” (G. Bieniek, komentarz do art. 216, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2008, s. 692).

W rezultacie, *lege non distinguente*, art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami miałyby zastosowanie do wszelkich wypadków wyłączenia nieruchomości w przeszłości bez względu na podstawę prawną wyłączenia. Z kolei funkcja art. 216 ustawy polegałaby na rozszerzeniu zakresu prawa do uzyskania zwrotu nieruchomości na sytuacje nieobjęte regulacją art. 136, tj. na inne niż wyłączenie wypadki przejścia jej własności na rzecz Skarbu Państwa lub innych publicznych osób prawnych.

Z drugiej strony taka interpretacja może budzić pewną wątpliwość. W myśl art. 216 ust. 1 ustawy, przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio do nieruchomości wyłączonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wyłączonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego. Takie sformułowanie może sugerować, że art. 136 ustawy nie obejmuje wypadków wyłączenia na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego, a zatem przepis ten nie odnosi się do wszelkich wypadków wyłączenia. Gdyby art. 136 miał zastosowanie do wszelkich wyłączeń, także tych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego, to rozważane sformułowanie użyte w art. 216 ust. 1 *in fine* byłoby zbędne.

Przeciwko zawężającej wykładni art. 136 ustawy przemawia jednak szereg argumentów. Po pierwsze, wykładnia językowa art. 136 prowadzi do w pełni jednoznacznego rezultatu, nie ma zatem potrzeby odwoływania się do innych metod wykładni. Jednoznaczne brzmienie art. 136 wyklucza wykładnię zawężającą. Po drugie, gdyby art. 136 miał być interpretowany zawężająco, jako mający zastosowanie tylko do niektórych wypadków wyłączeń, to nie było jasne, jak ustalić granice zakresu stosowania tego przepisu. Ustawa nie zawiera bowiem żadnych wskazówek, które wypadki wyłączeń miałyby zostać objęte zakresem stosowania tego przepisu. Po trzecie, znaczenie sformułowania użytego w art. 216

ust. 1 *in fine* może polegać także na tym, że ustawodawca zamiast stosowania przepisów rozdziału 6 działu III wprost nakazuje stosowanie tych samym przepisów odpowiednio, co może być związane z trudnościami, jakie mogłyby powstać przy stosowaniu tych przepisów wprost bez uwzględnienia specyfiki wyłączeń na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego. Po czwarte, można próbować bronić poglądu, że termin „wyłączone” w art. 216 ust. 1 został użyty w szerszym znaczeniu niż w pozostałych przepisach ustawy i obejmuje również inne niż wyłączenie formy pozbawienia prawa własności. Po piąte, szczególne istotne znaczenie ma to, że przeciwko zawężającej wykładni art. 136 ustawy przemawia konieczność zapewnienia możliwie najszerszej ochrony konstytucyjnego prawa własności, a także zasada równości, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia.

W doktrynie zwraca się uwagę, że regulacja zawarta w art. 216 ustawy nie jest w pełni racjonalna, a wyliczenie w tym przepisie nieruchomości wyłączonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego uznaje się za całkowicie zbędne wobec objęcia tych nieruchomości przepisem art. 136 ustawy (T. Woś, *op.cit.*, s. 194-196).

W wypadku skarżącej poszczególne organy stosujące prawo różnie interpretowały przepisy ustawy. Starosta Nakielski uznał, że do nieruchomości wyłączonej na podstawie dekretu o wyłączeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny mogą mieć zastosowanie art. 136-137 ustawy. Odmiennie stanowisko zajął Wojewoda Kujawsko-Pomorski oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, jednak w uzasadnieniach wydanych przez siebie rozstrzygnięć organy te nie przedstawiły żadnych argumentów uzasadniających takie stanowisko. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną wniesioną przez skarżącą, nie zajął w ogóle stanowiska w rozważanej kwestii.

Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku o sygn. SK 22/01 przyjął, że „ustawa z 21 sierpnia 1997 r. utrzymała zasadę zwrotu i – w art. 136 – odniosła ją do wszelkich przypadków wyłączenia nieruchomości na podstawie indywidualnej decyzji administracyjnej. Natomiast art. 216 tej ustawy dodatkowo przewidział odpowiednie stosowanie tej zasady do niektórych innych przypadków odjęcia własności” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216, jw., s. 1090). Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podziela to stanowisko. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 136 ustawy znajduje zastosowanie do wszelkich wypadków wyłączenia nieruchomości bez względu na podstawę prawną dokonanego wyłączenia. Dotyczy to również ustaw i innych aktów normatywnych, które stanowiły podstawę wyłączenia przed 1 stycznia 1998 r. Art. 216 ustawy, przewiduje zwrot nieruchomości, których własność została odjęta w trybie innym niż wyłączenie, 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.

6. Dekret o wyłączeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny dopuścił wyłączenie nieruchomości, które zostały zajęte w okresie od 1 września 1939 r. do 9 maja 1945 r. na określone w tym dekrete cele i które w dniu wejścia w życie dekretu:

- 1) znajdowały się we władaniu Skarbu Państwa, związków samorządu terytorialnego lub przedsiębiorstw państwowych bądź
- 2) były przewidziane na budowę, rozbudowę i przebudowę przedsiębiorstw podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, będących przedsiębiorstwami państwowymi lub przejętych na własność państwa.

W myśl przepisów dekretu, wyłączenie obejmowało nieruchomości, które:

- 1) zostały zajęte:
 - a) na cele budowy, rozwoju i utrzymania urządzeń komunikacji publicznej,
 - b) na cele przedsiębiorstw podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, będących przedsiębiorstwami państwowymi lub przejętych na własność państwa,
 - c) na cele wojskowe,
 - d) pod ulice i place publiczne, skwery, zieleńce, parki, place sportowe i cmentarze,
 - e) pod zalesienia lub na melioracje,
 - f) na cele użyteczności publicznej,
- 2) były nadal użytkowane na wymienione cele w planach zagospodarowania przestrzennego bądź
- 3) w wytycznych do tych planów były przewidziane na te cele i zostały częściowo lub całkowicie zagospodarowane z funduszy publicznych bądź też zagospodarowanie ich było przewidziane do realizacji w pierwszej kolejności planu.

Realizacja dekretu miała charakter jednorazowy. Podmiot ubiegający się o wywłaszczenie winien był zgłosić wniosek do właściwego wojewody do 31 grudnia 1950 r., a samo wywłaszczenie polegało na odjęciu prawa własności od 9 maja 1945 r. Wywłaszczenie następowało na wniosek uprawnionych podmiotów w drodze indywidualnej. Do wywłaszczenia na podstawie dekretu ustawodawca nakazywał stosować odpowiednio przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz. U. Nr 86, poz. 776) w brzmieniu ustawy z dnia 30 marca 1939 r. o zmianie prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz. U. Nr 31, poz. 205) z pewnymi zmianami wprowadzonymi dekretem. Właściciel miał prawo do uzyskania odszkodowania na swój wniosek.

Analiza przepisów dekretu prowadzi do wniosku, że odjęcie prawa własności, o którym mowa w dekrete, stanowi wywłaszczenie w rozumieniu art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W konsekwencji do nieruchomości wywłaszczonych na podstawie dekretu stosuje się wprost przepisy rozdziału 6 działu III ustawy, dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Wbrew twierdzeniom skarżącej to, że ustawodawca pominął wymieniony dekret w art. 216, nie stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisów rozdziału 6 działu III ustawy, a dodanie tego dekretu do wyliczenia zawartego w art. 216 jest zbędne z punktu widzenia ochrony prawa właściciela do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W ocenie Prokuratora Generalnego konstrukcja dekretu o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny powoduje, że w praktyce w przypadku nieruchomości objętych tym dekretem nie można wykazać, że cel wywłaszczenia nie został zrealizowany. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego poglądu. Z brzmienia przepisów dekretu wynika bowiem jednoznacznie, że akt ten obejmował bardzo różne sytuacje. Z jednej strony dekret przewidywał wywłaszczenie nieruchomości, które zostały zajęte na określone cele i były nadal użytkowane na cele wymienione w dekrete w chwili wywłaszczenia. Z drugiej strony dekret przewidywał wywłaszczenie nieruchomości, które zostały zajęte na określone cele i były przewidziane na wymienione cele, choćby w chwili wywłaszczenia nie były wykorzystywane na te cele. Nie można wykluczyć sytuacji, w której nieruchomości wywłaszczone na podstawie dekretu, nie zostały wykorzystane na cele określone w decyzji wywłaszczeniowej.

Wykładnia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie wyklucza stosowania art. 136 tej ustawy do nieruchomości wywłaszczonych na podstawie dekretu o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny.

7. Skarżąca przedstawiła zarzut naruszenia zasady równości. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie tej zasady. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących.

Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozważenia trzech kwestii. Po pierwsze należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

Po drugie – czy prawodawca różnicuje podmioty mające wspólną cechę istotną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości.

Po trzecie – czy ustanowione różnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne. Odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Oceniając zasadność przedstawionego zarzutu, należy rozważyć, czy zachodzi podobieństwo sytuacji prawnych właścicieli nieruchomości objętych dekretem o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny oraz właścicieli nieruchomości objętych pozostałymi aktami normatywnymi wymienionym w przepisie art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wspólną cechą istotną uzasadniającą równe traktowanie z punktu widzenia zwrotu nieruchomości jest odjęcie prawa własności nieruchomości na bliżej określony cel publiczny. W rezultacie wymienione wyżej podmioty mają wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie.

W świetle rozważań zawartych w punktach poprzedzających, pominięcie – w art. 216 ustawy – dekretu o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny nie prowadzi jednak do różnicowania sytuacji prawnej byłych właścicieli i ich spadkobierców w porównaniu z sytuacją prawną byłych właścicieli i ich spadkobierców wywłaszczonych na podstawie innych ustaw. Ustawodawca traktuje wymienione podmioty jednakowo, bez żadnych różnicowań faworyzujących jak i dyskryminujących. W konsekwencji nie ma podstaw do stwierdzenia, że ustawodawca naruszył zasadę równości. Nie ma również podstaw do stwierdzenia, że prawodawca naruszył zasadę równej ochrony własności, dziedziczenia i innych praw majątkowych, wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.