



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 14 marca 2005 r.

36784

RPO-485465-IV/04/GR

Trybunał Konstytucyjny
WARSZAWA

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

I. stwierdzenie, że art. 136 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.) dodany przez art. 1 pkt 88 lit.b 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.) jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

II. stwierdzenie, że art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 89 lit. b. 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.), w części obejmującej zwrot: „jeżeli istnieje możliwość jej zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości

stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot", jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

III. stwierdzenie, że art. 229a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.) dodany przez art. 1 pkt 143 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.) jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 7 Konstytucji RP;

IV. stwierdzenie, że art. 15 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.) jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. Problem leżący u podstaw wniosku

Dnia 22 września 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492; dalej: ustawa nowelizująca). Ustawa ta wprowadziła liczne zmiany do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami), w tym w zakresie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich spośród wprowadzonych zmian, dotyczących problematyki wywłaszczenia nieruchomości, w sprzeczności z Konstytucją RP pozostają następujące regulacje:

1) art. 136 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który to przepis wyłącza możliwość zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego, co narusza konstytucyjną zasadę obowiązku zwrotu wywłaszczonego prawa w powiązaniu z zasadą proporcjonalności;

2) art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w części obejmującej zwrot: Jeżeli istnieje możliwość jej zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot", poprzez naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz nakazu zwrotu wywłaszczonego prawa w powiązaniu z zasadą proporcjonalności oraz równej ochrony praw majątkowych;

3) art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami, wykluczający możliwość zwrotu wywłaszczonego prawa, jeżeli na nieruchomości został zrealizowany inny cel niż

określony w decyzji o wywłaszczeniu, który w dniu wydania tej decyzji mógł stanowić podstawę wywłaszczenia, poprzez nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, wobec których wydano decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości oraz sanowanie skutków bezprawnych działań władzy publicznej;

4) art. 15 ustawy nowelizującej, który to przepis nakazuje stosować art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami do postępowań wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, poprzez naruszenie zasady ochrony interesów w to ku.

II. Zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości - w zakresie relewantnym z punktu widzenia zarzutów wniosku - do dnia 21 września 2004 r.

II.1. Stosownie do art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137 tejże ustawy, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości. Zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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. W myśl art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137 tejże ustawy, 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W stanie prawnym obowiązującym przed dniem 22 września 2004 r., zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie przeważał pogląd, że obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości obejmuje również obowiązek zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego. Jakkolwiek ustawodawca posługiwał się określeniem „zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części” (art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami), to określenie to było traktowane jako pewien skrót, a właściwego jego znaczenie należało poszukiwać w ustawowej definicji wywłaszczenia zawartej w art. 112 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Odnośnie zwrotu prawa użytkowania wieczystego wskazywano również na podobieństwo tego prawa rzeczowego do prawa własności (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 1996 r., III AZP 31/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 1996 r., III ARN 59/95; wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2000 r., IV SA 2295/98; Z. Truskiewicz, Problematyka prawna zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, „Rejent” 1993, nr 12, s. 174; G. Bieniek, [w:] Prawo obrotu nieruchomościami, pod red. S. Rudnickiego, 3 wyd., Warszawa 1999, s. 717-718; A. Łukaszewska, [w:] Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, pod red. J. Szachułowicza, 3 wyd., Warszawa 2003, s. 369-370; T. Woś, Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, 2 wyd., Warszawa 2004, s. 177).

II.2. Decyzją o zwrocie może być objęta cała wywłaszczona nieruchomość lub jej część. Ze zwrotem częściowym mamy do czynienia wówczas, gdy cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości. Stosownie do art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 września 2004 r.), jeżeli utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część. Ustawa o gospodarce nieruchomościami - przed zmianą dokonaną ustawą nowelizującą - nie przewidywała innych, dodatkowych przesłanek warunkujących częściowy zwrot wywłaszczonej nieruchomości. II.3. Ustawodawca w przepisach przejściowych do ustawy o gospodarce nieruchomościami podjął próbę uregulowania problematyki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, które przed 1 stycznia 1998 r. zostały sprzedane albo oddane w użytkowanie wieczyste i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Przyjął mianowicie, że roszczenie o zwrot nieruchomości z art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w takiej sytuacji nie przysługuje. Pozostałe przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, między innymi zbędność na cel oznaczony w decyzji o wywłaszczeniu, znajdowały natomiast w pełni zastosowanie. Ubocznie warto zauważyć, że norma art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami potwierdza tylko wypracowaną w orzecznictwie zasadę, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest możliwy tylko wówczas, gdy Skarb Państwa (jednostka samorządu terytorialnego) jest jeszcze właścicielem nieruchomości i nieruchomość ta nie została oddana w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1993 r., III AZP 13/93, OSNAP 1994/10/7; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 r., III AZP 24/93, Lex nr 10916; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 1998 r., IV S.A. 1363/96, Lex nr 45909). W doktrynie podkreśla się, że decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości wydana w sytuacji, w której Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nie jest już właścicielem tej nieruchomości, byłaby niewykonalna, a tym samym dotknięta wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 kodeksu postępowania administracyjnego (por. M. Wołaniu, Bezprzedmiotowość a bezzasadność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej, „Przeгляд Sądowy” 2000, nr 7-8, s. 19). III. Kwestionowane przepisy

III.1. Na mocy art. 1 pkt 88 lit. b ustawy nowelizującej w art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami dodano ust. 6, zgodnie z którym przepisów art. 136 ust. 1-5 nie stosuje się w przypadku wyłączenia prawa użytkowania wieczystego. W ten sposób ustawodawca a limie wyłączył możliwość żądania zwrotu wyłączonego prawa użytkowania wieczystego. Projektodawca nie podjął nawet próby wyjaśnienia tak radykalnej zmiany (zob. druk sejmowy nr 1421). Zauważyć warto, że zastrzeżenia co do wyłączenia zwrotu wyłączonego prawa użytkowania wieczystego zgłoszono już w opinii prawnej przedstawionej Sejmowi (zob. opinia prof. Jana Szachułowicza z dnia 25 kwietnia 2003 r., s. 22).

III.2. Ustawą nowelizującą (art. 1 pkt 89 lit. b) nadano również nowe brzmienie art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten stanowi, że jeżeli w przypadku, o którym mowa w art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cel wyłączenia został zrealizowany tylko na części wyłączonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część, jeżeli istnieje możliwość jej zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot.

Obecnie zatem dla częściowego zwrotu wyłączonej nieruchomości nie wystarczy tylko zbędność części nieruchomości na cel określony w decyzji o wyłączeniu, ale ponadto ta pozostała (niewykorzystana zgodnie z decyzją o wyłączeniu) część nieruchomości: 1) może być zagospodarowana zgodnie planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, albo 2) przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot.

III. 3. Kolejną zmianą wprowadzoną ustawą nowelizującą (art. 1 pkt 143) do ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie zwrotu wyłączonych nieruchomości jest dodanie art. 229a w następującym brzmieniu: „Przepis art. 229 stosuje się, jeżeli na nieruchomości został zrealizowany inny cel niż określony w decyzji o wyłączeniu, który w dniu wydania tej decyzji mógł stanowić podstawę wyłączenia”. Tym samym wyłączono możliwość zwrotu wyłączonych nieruchomości, które przed 1 stycznia 1998 r. wykorzystano na inny cel publiczny niż wskazany w decyzji wyłączeniowej.

Zwrócić równocześnie należy uwagę na fakt, że zaproponowana tu wykładnia art. 229a nie jest jedyną możliwą. Otóż odesłanie do art. 229 może być również rozumiane wężiej, tzn. jako skierowane tylko do części pierwszej tego przepisu w postaci zwrotu: „roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3, nie przysługuje”. Wówczas wyłączenie zwrotu wyłączonej nieruchomości z przyczyn wskazanych w przepisie art. 229a

dotyczyłoby wszystkich (w aspekcie czasowym) decyzji wywłaszczeniowych. Niewątpliwie wykładnia językowa nie prowadzi tu do jednoznacznych wyników, zaś wykładnia systemowa (zamieszczenie art. 229a w przepisach wprowadzających ustawę o gospodarce nieruchomościami) oraz nakaz takiej interpretacji przepisów, aby w sposób najpełniejszy realizować wartości konstytucyjne (w tym wypadku ochronę własności) pozwalają przyjąć, że wprowadzone ustawą nowelizującą ograniczenie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest ograniczone do stanów sprzed 1 stycznia 1998 r.

IV. 4. Ponadto w art. 15 ustawy nowelizującej przewidziano, że przepis art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się również do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nowelizującej.

Zauważyć warto, że w przedłożeniu rządowym (druk sejmowy nr 1421) zagadnienie to było regulowane w art. 4 projektu ustawy nowelizującej, zgodnie z którym art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami znajdzie zastosowanie do spraw wszczętych po wejściu w życie ustawy nowelizującej. Dopiero Senat, uchwałą z dnia 21 listopada 2003 r., wprowadził między innymi poprawkę polegającą na nadaniu art. 15 ustawy nowelizującej obecne brzmienie (druk sejmowy nr 2234). Poprawka ta została zaakceptowana przez Sejm.

V. Zarzuty wniosku

V. 1. Konstytucyjne prawo do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu

Wykorzystanie wywłaszczonej nieruchomości wyłącznie na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu jest podstawową zasadą prawa wywłaszczeniowego. Gwarantuje ona, że instytucja wywłaszczenia nie będzie wykorzystywana dla celów sprzecznych z jej ratio legis (por. T. Woś, op. cit., s. 171). Innymi słowy, zasada ta zapobiega nadużywaniu instytucji wywłaszczenia. Ściśle z tym związany jest obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel wskazany w decyzji wywłaszczeniowej.

Problematyka zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w aspekcie konstytucyjnym była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01 (OTK ZU 7/2001, poz. 216) Trybunał stwierdził między innymi, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który to przepis - 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.

Prawo do żądania zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w przypadku ich zbędności na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu jest obecnie zatem nie tylko

zasadą ustawową, ale ma swoje źródło w Konstytucji RP, a ściślej rzecz ujmując w jej art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2.

Prawo to nie ma - rzecz oczywista - charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest zatem jego ograniczenie. Istotne jest przy tym wskazanie przyczyny ograniczenia oraz zachowanie zasady proporcjonalności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2004, SK 11/02, OTK ZU 7/2004, poz. 66).

V. 2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pozbawienie byłych użytkowników wieczystych prawa do żądania zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego jest niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami pod pojęciem wywłaszczenia rozumie również - jak wskazano wyżej - odjęcie prawa użytkowania wieczystego (art. 112 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Zatem nie może budzić wątpliwości, że taki rodzaj wywłaszczenia objęty jest gwarancjami konstytucyjnymi, w tym i nakazem zwrotu w przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu. Wskazać zresztą warto, że powszechnie przyjmuje się, iż pojęcie wywłaszczenia na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jest szersze niż definicja zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2000, P. 5/99, OTK ZU 2/2000, poz. 60).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W wyroku z dnia 9 sierpnia 1998 r., K. 28/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, to znaczy, że: 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) muszą być one niezbędne do ochrony interesu z którym są powiązane; 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Odpowiednio w doktrynie wyróżnia się następujące kryteria oceny dopuszczalności ograniczeń praw i wolności: przydatności, konieczności, proporcjonalności sensu stricto.

Samo kryterium „konieczności”, oznacza, że ustawodawca chcąc osiągnąć założony cel winien wybierać najmniej uciążliwe środki doń prowadzące. Oznacza to, że jeśli ten sam cel można osiągnąć stosując środki w niniejszym stopniu ograniczające prawa i wolności, to zastosowanie środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad „konieczność”, a zatem jest naruszeniem Konstytucji (por. wyrok Trybunału z dnia 21 kwietnia 2004 r., K. 33/03, OTK ZU 7/2001, poz. 217).

Powyższe przesłanki mogą uzasadniać ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela, ale tylko do momentu, kiedy nie zostanie naruszona istota danego prawa. Tak daleko posunięta ingerencja w konstytucyjnie chronione prawa jest wyłączona przez art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że ustawodawca wyłączając a limine możliwość żądania zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego nie tylko nie zachował wymogów proporcjonalności, ale przede wszystkim naruszył istotę prawa do żądania zwrotu wywłaszczonego prawa. W zakresie bowiem prawa użytkowania wieczystego, będące zresztą prawem rzeczowym najbardziej zbliżonym do własności, uprawnienie do żądania zwrotu tego prawa w przypadku nie wykorzystania nieruchomości, na której prawo to było ustanowione, na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, zostało całkowicie wyłączone.

V. 3. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich również ograniczenia wprowadzone ustawą nowelizującą odnośnie częściowego zwrotu nieruchomości (art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w nowym brzmieniu) nie dają się pogodzić z wymogami Konstytucji RP.

Przyznać należy, że w tym przypadku ustawodawca podjął próbę uzasadnienia ograniczenia prawa do zwrotu części nieruchomości. Otóż w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 1421, s. 80) podniesiono, że zmiana ma zapobiegać tworzeniu wśród gruntów wykorzystanych już na cele publiczne „enklaw” niemożliwych do zagospodarowania jako samodzielne działki gruntu i sprzyjać ma zachowaniu ładu przestrzennego oraz realizacji ustaleń planów miejscowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje, że wskazane w uzasadnieniu rządowego projektu racje mogą przemawiać za ograniczeniem prawa do zwrotu. Rzecz jednak w tym, że sam tylko cel ograniczenia, nawet jeżeli znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnych, nie wystarcza do przyjęcia, że dane ograniczenie nie narusza Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje (por. np. wyrok z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK ZU 1/2000, poz. 3), że zakres tych ograniczeń nie może powodować zniweczenia podstawowych składników prawa podmiotowego, powodując „wydrążenie” go z rzeczywistej treści i prowadząc do przekształcenia w pozór prawa. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do niedopuszczalnego na gruncie Konstytucji naruszenia podstawowej treści - istoty tego prawa (art. 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji RP).

Nie sposób również nie zgodzić się z poglądem, że konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) obejmuje zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałoby pozorne instytucje prawne. Ustawodawca nie może więc doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania

swoistego nudum ius, prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK ZU 7/2002, poz. 97).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszego wniosku stwierdzić należy, że art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji RP, a także art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jedną z przesłanek zwrotu części nieruchomości jest to, aby pozostała (niewykorzystana zgodnie z decyzją o wywłaszczeniu) część nieruchomości mogła być zagospodarowana zgodnie planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zastrzeżenia musi budzić już sama kwestia uzależnienia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości od sposobu przyszłego korzystania z tej nieruchomości. Przecież do podstawowych uprawnień właściciela należy prawo do posiadania rzeczy (ius possidendi), rozporządzania nią (ius disponendi) oraz korzystania z rzeczy (ius utendi-fruendi). Same zatem ograniczenia w korzystaniu z rzeczy na podstawie przepisów szczególnych, w tym prawa miejscowego, nie przekreślają pozostałych uprawnień właściciela.

Poza tym możliwość zagospodarowania nieruchomości zgodnie z planem miejscowym albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest ograniczeniem prawa własności przewidzianym dla wszystkich nieruchomości (art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Uzależnienie zwrotu nieruchomości od możliwości zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest konieczne do osiągnięcia celu wskazanego w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, tj. zachowania ładu przestrzennego, skoro cel ten może być osiągnięty bez tego ograniczenia, w oparciu o cyt. wyżej ustawę z dnia 27 marca 2003 r.

Zauważyć należy, że wywłaszczeniu mogą podlegać, co do zasady, nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 112 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W dniu wydawania decyzji o wywłaszczeniu dana nieruchomość (w całości) przeznaczona jest na cele publiczne albo wydana została w stosunku do niej decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Prawo do zwrotu natomiast uzależniono od możliwości zagospodarowania tej nieruchomości zgodnie planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, a w przypadku braku

planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jeżeli zatem plan miejscowy nie ulegnie zmianie do dnia złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości, to ta część nieruchomości położona będzie w obszarze przeznaczonym na cele publiczne, nie będzie zatem możliwe jej zagospodarowanie przez osobę prywatną zgodnie z planem miejscowym, ergo nie będzie możliwy zwrot tej części byłemu właścicielowi pomimo niewykorzystania jej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Dodać należy, że byłby właściciel nieruchomości nie ma publicznego prawa podmiotowego w postaci żądania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob. art. 27 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r.).

W istocie więc prawo byłego właściciela do zwrotu części nieruchomości niewykorzystanej zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, jest prawem pozornym, w praktyce bardzo trudnym do zrealizowania. Zatem to, co na gruncie Konstytucji RP jest zasadą, ustawa nowelizująca zamieniła w wyjątek. Podobnie sprawa ma się w sytuacji, gdy brak jest planu miejscowego. Surowe wymagania co do wydania w takiej sytuacji decyzji o warunkach zabudowy (zob. art. 61 ust. 1 cyt. wyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), mając zwłaszcza na uwadze okoliczność, że w sąsiedztwie zrealizowany jest cel publiczny, również czyni niezwykle trudnym do wyegzekwowania obowiązek zwrotu części nieruchomości.

Dodać ponadto należy, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie uzależnia wyłączenia prawa do zwrotu części nieruchomości od wykorzystania danej nieruchomości na wskazany w decyzji o wywłaszczeniu cel publiczny w określonej proporcji do powierzchni pierwotnie wywłaszczonej nieruchomości. Możliwe są zatem sytuacje, że cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu zostanie zrealizowany na niewielkiej części wywłaszczonej nieruchomości, co do pozostałej zaś części wyłączonej zostanie możliwość zwrotu. Kwestionowana regulacja służyć może zatem nie tylko do zapobiegania powstawaniu „enklaw”, o czym wspomina się w uzasadnieniu rządowego projektu. Ta pozostała część będzie zatem mogła być przeznaczona na inny cel publiczny, niż ten wskazany w decyzji o wywłaszczeniu. Zauważyć przy tym należy, że zmiana planu miejscowego, jak i ustalenie warunków lokalizacji inwestycji pozostają w gestii organów władzy publicznej, zainteresowanych często pozyskaniem gruntów na cele publiczne. W ten oto sposób, niejako „tylnymi drzwiami”, ogranicza się w sposób zasadniczy zasadę zwrotu nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nie trudno też zauważyć, że taka regulacja może prowadzić do nadużywania instytucji wywłaszczenia.

V. 4. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wyłączenie roszczenia o zwrot w odniesieniu do wywłaszczonych nieruchomości, które przed 1 stycznia 1998 r. wykorzystano na inny cel publiczny niż wskazany w decyzji wywłaszczeniowej, także narusza Konstytucję RP.

Wyżej wskazano, że już z przepisów Konstytucji RP wynika, że nieruchomości wywłaszczona może być użyta tylko na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, w przeciwnym razie podlegać powinna zwrotowi. Tymczasem ustawodawca, w art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami, czyni wyłom od tej zasady, uzasadniając to „niewielkim sensem zwrotu nieruchomości w takim przypadku”, skoro zrealizowano na tej nieruchomości inny cel publiczny. Podkreślenia przy tym wymaga, że w powojennych polskich regulacjach obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku niewykorzystania jej na cel przewidziany w decyzji o wywłaszczeniu wprowadzony został już w art. 34 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64), a następnie poszerzony w art. 69 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127). Zauważyć warto, że na gruncie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. przez zbędność na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu rozumiano między innymi zbędność faktyczną, która występowała wtedy, gdy cel wywłaszczenia nie został zrealizowany albo gdy nieruchomość w rzeczywistości wykorzystana została na cele inne niż określone w decyzji wywłaszczeniowej (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 1999 r., IV SA 2070/97).

Przepis art. 229a sanuje zatem bezprawne działania organów władzy publicznej w postaci przeznaczania wywłaszczonych nieruchomości na inne cele, niż te wskazane w decyzji o wywłaszczeniu. Regulację taką trudno pogodzić z konstytucyjnym nakazem działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji; wcześniej art. 3 ust. 2 Konstytucji z 1952 r., a przed 1989 r. - art. 4 ust. 3 tejże Konstytucji)

Przepis art. 229a narusza również zasadę równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, dzieli on bowiem byłych właścicieli na tych, których nieruchomości zostały przeznaczone przed 1 stycznia 1998 r. na realizację innego celu publicznego, niż ten wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, oraz na pozostałych byłych właścicieli, których nieruchomości zostały wywłaszczone, ale stały się zbędne na cel oznaczony w decyzji o wywłaszczeniu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich taki podział ma charakter arbitralny, albowiem - jak wskazano wyżej - również przed 1 stycznia 1998 r. obowiązywał nakaz przeznaczania wywłaszczonych nieruchomości wyłącznie na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu.

V. 5. Na krytyczną ocenę - z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP - zasługuje również norma intertemporalna zawarta w art. 15 ustawy nowelizującej. Przepis ten nakazuje stosować wyłączenie z art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami również do postępowań o zwrot wywłaszczonych nieruchomości wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Przepis ten, dodany przez Senat RP, wprowadza zatem zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej w zakresie restrykcyjnej normy przewidzianej w art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Trybunał Konstytucyjny tymczasem wielokrotnie przypominał, że

ustawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki (por. orzeczenie z 2 marca 1993 r., K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6; wyrok z 15 lipca 1996 r., K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996 poz. 30, wyrok z dnia 9 czerwca 2003 r., SK 12/03, OTK ZU 6/2003, poz. 51). W ocenie Rzecznika nie wystąpiły żadne szczególne okoliczności uzasadniające zastosowanie bezpośredniego działania ustawy nowej.

W ten sposób ustawodawca naruszył konstytucyjną zasadę ochrony interesów w toku, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP (scil. zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa), w odniesieniu do praw majątkowych w powiązaniu z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK ZU 7/2000, poz. 256).

VI. Wniosek o połączenie spraw

Z uwagi na to, że niniejszy wniosek pozostaje w związku z problematyką, której dotyczy wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zarejestrowany pod sygn. K. 6/05, wnoszę niniejszym o połączenie tych spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia (art. 219 k.p.c. w zw. z art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym - Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Z upoważnienia

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich