



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 4 października 2011 r.

PG VIII TK 65/11
(P 38/11)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, czy art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), zmieniający art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 tej ustawy w sytuacji, kiedy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed dniem 22 września 2004 r., tj. dniem wejścia w życie wyżej wymienionej ustawy zmieniającej - jest zgodny z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

artykuł 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492) w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w sytuacji, w której cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został w całości przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed dniem 22 września 2004 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt [REDAKTOWANE] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, dalej jako „WSA lub Sąd pytający”, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, o treści przytoczonej w *petitum* stanowiska.

Wątpliwości WSA co do konstytucyjności zakwestionowanego przepisu pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją z dnia 13 sierpnia 1975 r., wydaną z upoważnienia Naczelnika Dzielnicy Warszawa-Wola, wywłaszczono na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość o powierzchni 676 m², stanowiącą własność [REDAKTOWANE] z przeznaczeniem pod budowę osiedla mieszkaniowego [REDAKTOWANE]

Poprzednia właścicielka, we wniosku z dnia 5 kwietnia 1996 r. skierowanym do Urzędu Rejonowego w Warszawie, stwierdziła brak realizacji celu wywłaszczenia oraz wystąpiła o zwrot całej wywłaszczonej nieruchomości. W dacie złożenia tego wniosku nieruchomość ta była oznaczona jako działki ewidencyjne [REDAKTOWANE] (część) oraz [REDAKTOWANE] obręb ewidencyjny [REDAKTOWANE]

Starosta Powiatu Warszawskiego, po rozpatrzeniu tego wniosku, w dniu 1 września 2000 r. wydał dwie decyzje. W pierwszej z nich orzekł o zwrocie na rzecz poprzedniej właścicielki działki ewidencyjnej [REDAKTION] o powierzchni 18 m², jako zbędnej na cel wywłaszczenia (działka ta była cały czas użytkowana przez poprzednią właścicielkę), zaś drugą decyzją - odmówił zwrotu wywłaszczonej nieruchomości o powierzchni 658 m². Odmowę umotywowano tym, że nieruchomość jest częścią boiska szkolnego, stanowiącego element infrastruktury osiedla mieszkaniowego [REDAKTION]

Wojewoda Mazowiecki, decyzją z dnia 31 grudnia 2001 r., po rozpoznaniu odwołania poprzedniej właścicielki od decyzji odmawiającej, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 29 października 2003 r., sygn. akt [REDAKTION] uchylił decyzje organów obu instancji.

Po śmierci poprzedniej właścicielki wywłaszczonej nieruchomości, jej spadkobiercy, wnioskiem z dnia 1 czerwca 2009 r., wystąpili o zwrot części działki ewidencyjnej [REDAKTION] z obrębu ewidencyjnego [REDAKTION]

Starosta Piaseczyński, uwzględniając ten wniosek, decyzją z dnia 31 sierpnia 2010 r., orzekł o zwrocie nieruchomości oznaczonej działką ewidencyjną nr [REDAKTION] z obrębu ewidencyjnego [REDAKTION] o pow. 617 m² (wydzielonej z dawnej działki ewidencyjnej nr [REDAKTION] z obrębu ewidencyjnego [REDAKTION] - w związku z niezrealizowaniem inwestycji stanowiącej cel wywłaszczenia. Jednocześnie organ pierwszej instancji zobowiązał spadkobierców poprzedniej właścicielki do zwrotu, w określonej kwocie, zwaloryzowanego odszkodowania powiększonego o wartość naniesień, dokonanych na nieruchomości po jej wywłaszczeniu. Ponadto w decyzji tej orzeczono o podziale działki ewidencyjnej nr [REDAKTION] z obrębu ewidencyjnego [REDAKTION] na działki ewidencyjne nr [REDAKTION] oraz nr [REDAKTION]

Wojewoda Mazowiecki, decyzją z dnia 17 listopada 2010 r., po rozpoznaniu odwołań Prezydenta m. st. Warszawy oraz spadkobierców poprzedniej właścicielki, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu tej decyzji organ odwoławczy wskazał w szczególności, że stosownie do art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102 r., poz. 651 ze zm.), dalej jako „ustawa o gospodarce nieruchomościami”, nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany. Podniósł również, że zgodnie z art. 137 ust. 2 tej ustawy, jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część. Jednocześnie organ odwoławczy podniósł, że w rozpatrywanej sprawie istotne jest ustalenie, czy inwestycja stanowiąca podstawę wywłaszczenia konkretnej nieruchomości została wykonana na tej właśnie nieruchomości, a także, czy nastąpiło to w określonym przez ustawodawcę okresie.

W kontekście powyższego, organ ten wskazał, że cel, na jaki wywłaszczono nieruchomość, został określony jako budowa zespołu mieszkaniowego [REDAKTOWANE]. Zgodnie z planem realizacyjnym osiedla mieszkaniowego [REDAKTOWANE] z dnia 22 stycznia 1976 r., nieruchomość, która obecnie stanowi działkę ewidencyjną nr [REDAKTOWANE] postanowiono zagospodarować jako fragment obiektów lekkoatletycznych (bieżnie), zaś według planu realizacyjnego z dnia 5 listopada 1981 r. - w części pod boisko do siatkówki o nawierzchni asfaltowej, a w części - jako teren do dyscyplin lekkoatletycznych. Z operatu szacunkowego, sporządzonego przez rzeczoznawców majątkowych w lipcu 2010 r. wynika, że na części działki

ewidencyjnej [REDAKTOR] znajdują się: część kortu tenisowego ze sztuczną nawierzchnią (o pow. 340 m²), bieżnia ze sztuczną nawierzchnią (o pow. 92 m²), część utwardzona kostką brukową (o pow. 37 m²), a także 36 m ogrodzenia z siatki na stalowych słupach oraz słupy oświetleniowe.

Wojewoda podkreślił przy tym, że istniejące na nieruchomości obiekty znajdują się na terenie sportowym wokół Zespołu Szkół nr [REDAKTOR] [REDAKTOR]. W piśmie z dnia 29 maja 2009 r. Dyrektor tej jednostki wskazał, że we wrześniu 1987 r. oddano do użytku część dydaktyczną Szkoły Środowiskowej na osiedlu [REDAKTOR]. Również we wrześniu 1987 r. zagospodarowano i objęto w użytkowanie tereny sportowe wokół tej Szkoły (protokół odbioru i przekazania do użytku sporządzony dnia 11 września 1987 r.). Natomiast zagospodarowanie i użytkowanie terenów sportowych wokół Szkoły, wskazane w operacie szacunkowym, nastąpiło w 1997 r. na podstawie decyzji Burmistrza Gminy Warszawa Wilanów nr 136/1/96 z dnia 13 czerwca 1996 r.

Uwzględniając powyższe, organ drugiej instancji stwierdził, że inwestycje stanowiące cel wywłaszczenia zrealizowano po upływie około 21 lat od wydania decyzji o wywłaszczeniu.

W konsekwencji organ ten uznał za bezsporne, że *„w czasie przewidzianym przepisami prawa dla realizacji inwestycji na wywłaszczonej nieruchomości nie zrealizowano celu wywłaszczenia, co oznacza, że została spełniona przesłanka zwrotu wywłaszczonej nieruchomości określona w art. 137 § 1”* ustawy o gospodarce nieruchomościami.

WSA, opierając się na powyższym stanie faktycznym, w toku rozpoznawania skarg Prezydenta m. st. Warszawy oraz spadkobierców poprzedniej właścicielki, powziął wątpliwości co do konstytucyjności art. 1 pkt 89 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), dalej jako „ustawa nowelizująca”, w związku z art. 19 tej

ustawy, zmieniającego art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 tej ustawy w sytuacji, kiedy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed dniem 22 września 2004 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Zdaniem WSA, kwestionowana regulacja narusza zasadę niedziałania prawa wstecz, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), oraz zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 Konstytucji).

Sąd argumentuje, że Wojewoda Mazowiecki zaskarżoną decyzję oparł na treści art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w wersji, która weszła w życie z dniem 22 września 2004 r. W ocenie WSA, poprzez nadanie nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z tym dniem zmieniona została jedna z przesłanek dopuszczalności zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Na skutek tego doszło do istotnej zmiany definicji zbędności nieruchomości na cele wywłaszczenia. Stosownie do art. 19 ustawy nowelizującej, ustawa ta weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. Zdaniem WSA, przepis art. 19 ustawy nowelizującej nie zawiera żadnych odrębnych zasad intertemporalnych. Ustawodawca zatem nakazuje stosować nową treść art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami do wszystkich stanów faktycznych, w tym także do takich, w których do 2004 r. został już zrealizowany cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem ówczesnie obowiązujących uregulowań dotyczących zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Na potwierdzenie tego stanowiska WSA odwołał się do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym wskazano, że przez pojęcie zbędności nieruchomości w rozumieniu art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy należy rozumieć sytuację faktyczną, w której od dnia, w którym decyzja

o wywłaszczeniu stała się ostateczna, upłynął 10-letni okres i w tym okresie cel wywłaszczenia nie został zrealizowany. Oznacza to, że stosowanie tego przepisu związane jest z niezrealizowaniem celu wywłaszczenia w określonym terminie od uostatecznienia się decyzji o wywłaszczeniu (10 lat). Tym samym zrealizowanie przedmiotowego celu już po upływie 10 lat od dnia, kiedy decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, stanowi podstawę zwrotu nieruchomości na podstawie art. 136 ust. 3 w związku z art. 137 ust. 1 pkt 2 omawianej ustawy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1612/09 – cbois.nsa.gov.pl).

Sąd pytający podkreślił, że przepisy art. 1 pkt 89 lit. a ustawy nowelizującej w związku z art. 19 tej ustawy, których wprowadzenie nastąpiło z użyciem zasady bezpośredniego działania nowego prawa, jednocześnie pociągnęły za sobą pogorszenie sytuacji prawnej jednostek samorządu terytorialnego, które w zaufaniu do treści normy regulującej zwrot nieruchomości wywłaszczanych w latach 1990-2004 realizowały cele określone w decyzjach wywłaszczeniowych.

Zdaniem WSA, taki stan prawny doprowadził do konieczności stosowania nowego przepisu z mocą wsteczną do sytuacji, kiedy cel wywłaszczenia został zrealizowany zgodnie z decyzją wywłaszczeniową, ale po upływie 10-letniego okresu.

W ocenie WSA, zakwestionowana regulacja narusza zasadę niedziałania prawa wstecz, wynikającą z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Jednocześnie Sąd pytający stwierdza, że brak jest uzasadnienia do odstępstwa od zakazu retroaktywności. Retroaktywne działanie art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w sposób oczywisty bowiem pogorszyło sytuację prawną niektórych adresatów tej normy prawnej, tj. jednostek samorządu terytorialnego, które mogły oczekiwać, że ustawodawca będzie szanował zasady wprowadzone w 1997 r. ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Uzasadniając zarzut naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 165 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego przysługiwanie jednostkom samorządu terytorialnego praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych, Sąd pytający argumentuje, że stan prawny, zaistniały na skutek retrospektywnego działania nowego prawa, wpływa niekorzystnie na majątek gminy i uszczupła dochody przeznaczone na realizację zadań publicznych. Dysponowanie zaś odpowiednimi środkami majątkowymi jest warunkiem umożliwiającym wypełnianie przez gminę powierzonych jej zadań. Uszczuplenie własności komunalnej oznacza więc zawsze ograniczenie możliwości gminy w tym zakresie.

Zdaniem WSA, wejście w życie nowego przepisu powinno być poprzedzone okresem dostosowawczym, umożliwiającym jego adresatom zapoznanie się z nowym rozwiązaniem prawnym i dostosowanie do niego swojego postępowania. Tymczasem wprowadzenie zakwestionowanej regulacji prawnej nastąpiło „niejako z zaskoczenia”.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym, należy odnieść się do kilku kwestii formalnych.

Na wstępie należy zaznaczyć, że merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego uzależnione jest od spełnienia wymogów, wynikających z art. 193 Konstytucji oraz ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 3 i art. 32).

Z przepisów tych wynikają trzy zasadnicze przesłanki dopuszczalności pytania prawnego: a) podmiotowa - pytanie może przedstawić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ wymiaru sprawiedliwości; b) przedmiotowa - pytanie prawne może dotyczyć wyłącznie oceny zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami; c) funkcjonalna - wystąpienie z pytaniem jest uzasadnione tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się

przed sądem pytającym (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 14 i powołane tam orzeczenia).

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r. (sygn. akt P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14) wskazano, że przedmiotem pytania prawnego mogą być wszystkie te przepisy, których zgodność lub niezgodność z Konstytucją wpłynie na treść rozstrzygnięcia sądu pytającego. Nie muszą one stanowić podstawy rozstrzygnięcia, jak w wypadku skargi konstytucyjnej, co wynika z porównania treści art. 79 i art. 193 Konstytucji. Takie samo stanowisko przyjęto w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2003 r. (sygn. akt P 31/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58). Trybunał wskazał w nim bowiem, że *„[s]ąd zadający Trybunałowi pytanie o konstytucyjność może (...) jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie sąd rozważa lub zamierza rozważyć (w zależności od tego, czy przemawiają za tym względy jego konstytucyjności) w trakcie przebiegu interpretacji i stosowania prawa przez sąd orzekający, a więc przy poszukiwaniu przez sąd normy jednostkowego rozstrzygnięcia sprawy”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58).

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenie, pytanie prawne w niniejszej sprawie odpowiada wymaganiom formalnym. Spełnia bowiem przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania. W szczególności przekonujące są argumenty WSA o związku funkcjonalnym między przedmiotem pytania prawnego a sprawą przed nim zawisłą. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego będzie miał wpływ na dokonywaną przez Sąd pytający ocenę legalności decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia 17 listopada 2010 r., dotyczącej zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Kolejną kwestią formalną, do której należy się ustosunkować, jest przedmiot kontroli.

WSA sformułował zarzuty konstytucyjnoprawne pod adresem art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy nowelizującej.

Przepis art. 1 pkt 89 lit. a ustawy nowelizującej ma następujące brzmienie:

„W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

89) w art. 137:

a) w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

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

Z kolei przepis art. 19 cytowanej ustawy stanowi, że *„[u]stawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.”*

Pierwszy z przytoczonych przepisów jest przepisem zmieniającym, który w art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami zastępuje dotychczasową treść inną treścią. Drugi z cytowanych przepisów - art. 19 ustawy zmieniającej - jest przepisem o wejściu ustawy w życie, z którego wynika, że zakwestionowana regulacja weszła w życie dnia 22 września 2004 r. Z uwagi na to, że w ustawie nowelizującej brak jest (wyodrębnionych jako jednostki redakcyjne tekstu ustawy zmieniającej) przepisów intertemporalnych, art. 19 ustawy zmieniającej jednocześnie rozstrzyga kwestię międzyczasową, przesądzając – jak trafnie wskazał WSA - na korzyść zasady bezpośredniego stosowania nowego prawa.

W tym kontekście należy stwierdzić, że WSA przedmiotem pytania prawnego uczynił przepis zmieniający - art. 1 pkt 89 lit. a ustawy nowelizującej, natomiast przepis art. 19 tej ustawy potraktował nie jako odrębny przedmiot zaskarżenia, lecz jako przepis „związkowy”.

Należy odpowiedzieć na pytanie, czy tak ujęty przedmiot zaskarżenia może zostać poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Inaczej ujmując, należy rozważyć, czy przedmiotem badania w niniejszej sprawie może być przepis (norma) zmieniający.

Rozstrzygając tę kwestię warto zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na temat struktury i funkcji przepisów zmieniających. W postanowieniu z dnia 21 marca 2000 r. (sygn. akt K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis, który zmienia (nowelizuje) inny przepis *[z]awiera w swej treści dwa elementy (dwie normy). Pierwszy to uchylenie (usunięcie z porządku prawnego) dotychczasowej regulacji (dotychczasowego brzmienia, dotychczasowej treści), a drugi to wprowadzenie nowej regulacji (nowego brzmienia, nowej treści). Kontrola konstytucyjności dotyczy może obu tych elementów (obu norm). Konstytucja nie przewiduje w żadnym z przepisów wyłączenia z zakresu kompetencji kontrolnych Trybunału Konstytucyjnego przepisów uchylających, a więc także "kasacyjnego" elementu przepisów zmieniających. Art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wyłącza spod jego kontroli te akty normatywne, które utraciły moc obowiązującą. Oznacza to m.in. że przedmiotem orzeczenia nie mogą być przepisy, które wskutek uchylenia przestały obowiązywać. Ograniczenie to nie obejmuje jednak przepisów uchylających i zmieniających. Przepisy te obowiązują do czasu ich formalnego uchylenia (co z reguły następuje przez uchylenie całego zawierającego je aktu normatywnego) i wywierają skutki prawne w postaci nakazu przyjęcia określonej "nowej" treści przepisu i jej stosowania. Wprawdzie uchylenie określonego przepisu stanowi zdarzenie jednorazowe, a sam przepis uchylający nie jest w zasadzie w dalszym ciągu stosowany, ale jego zgodność z konstytucją jest przesłanką obowiązywania "nowej" regulacji. Zwrócić przy tym należy uwagę, iż w przypadku zarzutów dotyczących pierwszego ze wskazanych elementów treści przepisu nowelizującego kontrola jego zgodności z konstytucją zawsze obejmować musi*

także zestawienie (porównanie) poprzedniej regulacji prawnej z "nową". Ocena zgodności z konstytucją wymaga w tym przypadku nie tylko "prostego" skonfrontowania treści zakwestionowanego przepisu z tzw. wzorcem konstytucyjnym. Konieczne jest bowiem także porównanie jej z treścią przepisu dotychczas regulującego daną kwestię. Niekonstytucyjność "nowej" regulacji może wynikać także z tego, że samo uchylene wcześniejszego rozwiązania prawnego narusza normy, zasady lub wartości konstytucyjne.

Z kolei w wyroku w sprawie o sygn. akt P 31/02 Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że ustawa zmieniająca jako przedmiot zaskarżenia obejmuje sobą zarówno treść wprowadzonej zmiany, jak i element czasowego jej zakresu (od kiedy przepis zaczyna działać), uznał, iż *[p]rzepisy ustawy zmieniającej zgłaszane jako przedmiot wątpliwości konstytucyjnej mogą być analizowane z uwagi na wątpliwości odnoszące tak co do ich treści merytorycznej (.....), jak i z uwagi na zawarty w nich implicite nakaz stosowania wobec stosunków "w toku" (obowiązywanie od daty wejścia w życie). Nakaz ten jest bowiem immanentną cechą przepisu zmieniającego (op. cit.).*

Analiza stanu faktycznego przedstawionego w uzasadnieniu pytania prawnego oraz argumenty przytoczone w tym uzasadnieniu wskazują, że Sąd pytający sformułował zarzut wstecznego działania prawa wobec sposobu wprowadzenia przez ustawę zmieniającą przepisu zmieniającego art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W pytaniu prawnym natomiast nie zakwestionowano treści znowelizowanego przepisu (tj. art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). WSA bowiem stwierdził, że istnieje możliwość stosowania nowej regulacji, akcentując jednakże, iż powinna ona działać tylko na przyszłość (pkt 2.4 oraz 3 uzasadnienia pytania prawnego).

Należy zaznaczyć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, iż kontrola konstytucyjności przepisów (norm) zmieniających ma miejsce w zasadzie jedynie wtedy, gdy we wniosku kwestionuje się tryb uchwalenia tych przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie (por. wyroki

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120 oraz z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczenia, skoro w pytaniu prawnym zakwestionowano sposób wprowadzenia w życie przepisu zmieniającego, to należy opowiedzieć się za objęciem kontrolą zaskarżonej regulacji w ujęciu zaproponowanym przez WSA. Oznacza to, że w niniejszej sprawie, jako przedmiot kontroli, należy przyjąć art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy nowelizującej, w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska.

Wstępnie należy także odnieść się do wskazanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli. Sąd pytający uczynił nimi art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji.

W kontekście przyjętego zakresu konstytucyjnej kontroli zakwestionowanej regulacji, należy odnieść się do drugiego z wzorców kontroli. Trzeba zauważyć, że przedstawione przez WSA zarzuty, dotyczące naruszenia art. 165 ust. 1 Konstytucji, skupiają się wokół ujemnych następstw wprowadzenia kwestionowanej regulacji z mocą wsteczną. Sąd pytający argumentuje bowiem, że zaistniały stan prawny *wpływa niekorzystnie na majątek gminy i uszczupla dochody przeznaczone na realizację zadań publicznych. Dysponowanie odpowiednimi środkami majątkowymi jest przecież warunkiem umożliwiającym wypełnianie przez gminę powierzonych jej celów. Uszczuplenie własności komunalnej oznacza więc zawsze ograniczenie możliwości gminy w tym zakresie.* Jak już wcześniej wskazano, wątpliwości konstytucyjne WSA nie dotyczą znowelizowanej treści art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz sposobu wprowadzenia tej nowelizacji. Dlatego, jak się wydaje, nie będzie wykroczeniem poza granice zaskarżenia pytania prawnego potraktowanie art. 2 Konstytucji jako podstawowego wzorca kontroli, zaś przepisu art. 165 ust. 1 Konstytucji - jako przepisu „związkowego”.

W konkluzji tej części rozważań, należy zatem przyjąć, że wzorcem kontroli art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy nowelizującej, w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, może być art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Przed ustosunkowaniem się do zastrzeżeń Sądu pytającego, konieczne jest przedstawienie rozwiązań normatywnych dotyczących zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości została wprowadzona do systemu prawa ustawą z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79). Przepis art. 34 ust. 1 tej ustawy stanowił, że *[n]ieruchomość wywłaszczona w trybie niniejszej ustawy podlega zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela, jeżeli prezydium wojewódzkiej rady narodowej ustali, że nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie.*

W ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.) zostało rozszerzone stosowanie zasady zwrotu nieruchomości. W art. 69 ust. 1 tej ustawy pominięto bowiem wskazanie, że omawianą zasadę stosuje się tylko do nieruchomości wywłaszczonych „w trybie niniejszej ustawy”.

Zgodnie z przepisem art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, *[n]ieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.* Należy podkreślić, że Sąd pytający trafnie stwierdza, iż regulacja ta była ogólna i nieostra. W konsekwencji, określenie okoliczności przesądzających o zbędności nieruchomości na cele wywłaszczenia stanowiło domenę praktyki.

Zauważyć należy, że przytoczony przepis obowiązywał w czasie składania przez poprzednią właścicielkę wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jak też w czasie realizacji przez gminę celu wywłaszczenia.

W obowiązującej obecnie ustawie o gospodarce nieruchomościami regulacja dotycząca zwrotu wywłaszczonych nieruchomości została zamieszczona w rozdziale 6 w dziale III oraz art. 216 i art. 229 tej ustawy.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami weszła w życie w dniu 1 stycznia 1998 r. Zgodnie z jej art. 1 ust. 1 pkt 1, określa ona w szczególności zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto reguluje m. in. zagadnienia podziału nieruchomości, ich scalania, pierwokupu, jak również ich wywłaszczania oraz zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Oznacza to, że celem ustawy o gospodarce nieruchomościami jest umożliwienie zwrotu na rzecz poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu lub w umowie o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 4 w związku z ust. 3 oraz w związku z art. 113 ust. 3 tej ustawy).

Zaznaczyć należy, że art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami statuuje ustawową zasadę zakazu użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Stosownie do art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, *[n]ieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości.* Poprzednim właścicielem jest osoba pozbawiona prawa własności nieruchomości wskutek jej wywłaszczenia albo przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego na podstawie innych tytułów (art. 4 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zgodnie z art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami, *[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.*

W art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami sformułowano legalną definicję zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Jak zauważył już Sąd pytający, ustawodawca uczynił to po raz pierwszy w polskim prawie wywłaszczeniowym.

Przepis art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu obowiązującym od wejścia w życie ustawy nowelizującej, stanowi: *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.*

W doktrynie wskazuje się, że art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera dwie odrębne normy prawne mające charakter rozłączny, w tym znaczeniu, że zaistnienie przesłanek którejkolwiek z nich czyni wniosek o zwrot nieruchomości zasadnym. W konsekwencji oznacza to, że nieruchomość nie może być uznana za zbędną na cel wywłaszczenia tylko wówczas, kiedy realizacja celu, na który została wywłaszczona, została rozpoczęta przed upływem 7 lat od wywłaszczenia nieruchomości i zakończona przed upływem 10 lat od tego dnia (T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010, s. 357 i 358).

Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej (tj. przed dniem 22 września 2004 r.) przepis art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami miał następujące brzmienie:

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

(...)

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

Zauważyć należy, że, w świetle przytoczonego, przepisu ustawodawca przesłankę zbędności opierał o kryterium prawno-faktyczne. Przesłanka ta odnosiła się do utraty mocy obowiązującej decyzji o lokalizacji inwestycji lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z równoczesnym brakiem działań faktycznych, polegającym na niezrealizowaniu celu wywłaszczenia. Jak wskazał G. Bieniek (por. *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, pod red. G. Bieńka, Warszawa – Zielona Góra 1998, tom II, str. 160), oznaczało to, że *nieruchomość nie może być uznana za zbędną mimo utraty mocy decyzji, o których mowa w art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy, jeżeli cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został zrealizowany (w całości).*

Przechodząc do oceny merytorycznej zakwestionowanej regulacji, stwierdzić należy, że wątpliwości konstytucyjnoprawne Sądu pytającego są co do istoty zasadne.

Z treści uzasadnienia pytania prawnego jednoznacznie wynika, że pierwszoplanowy charakter mają zarzuty stawiane zaskarżonemu rozwiązaniu w kontekście naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji).

Zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) jest jednym z podstawowych standardów państwa prawnego, stanowi również istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa i prawa. Istotę zasady niedziałania prawa wstecz można sprowadzić do twierdzenia, że prawo powinno

co do zasady działać „na przyszłość”, wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65).

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczenie, należy podzielić stanowisko WSA, że zakwestionowana regulacja w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w sytuacji, w której cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został w całości przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany (a więc rozpoczął się i zakończył) przed dniem 22 września 2004 r. ma charakter retroaktywny. Zgodzić się także należy z Sądem pytającym, że do złamania zasady niedziałania prawa wstecz doszło na skutek tego, iż ustawodawca przy wprowadzaniu zaskarżonej regulacji ukształtował sytuację intertemporalną w oparciu o zasadę bezpośredniego działania nowego prawa. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, polega ona na tym, że *nowe przepisy od momentu wejścia w życie regulują wszystkie zdarzenia - zarówno przyszłe, jak i przeszłe, w tym nawet takie, które w całości zostały zakończone przed wejściem w życie tej ustawy* (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt P 66/07).

W tym miejscu należy stwierdzić, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca ma dużą swobodę wyboru rozwiązania kwestii intertemporalnych, jednak przy zachowaniu reguł kierunkowych, wynikających z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51).

Zaznaczyć należy, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wskazuje się, iż konstytucyjna zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru absolutnego, odstępstwa bowiem od niej są dopuszczalne, jeżeli przemawia za nimi konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez

wstecznego działania prawa (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 45/04, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54). Ustawodawca może posługiwać się techniką bezpośredniego działania prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. akt P 27/05, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54).

Jak już wspomniano, kwestionowana regulacja doprowadziła do wykreowania sytuacji charakteryzującej się obowiązkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której w latach 1990-2004 jednostka samorządu terytorialnego zrealizowała cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu, lecz nastąpiło to już po upływie terminu przewidzianego w art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (tj. 10 lat od dnia, kiedy decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna).

Powstaje zatem pytanie, czy w niniejszej sprawie istnieją motywy, które mogłyby usprawiedliwiać naruszenie przez ustawodawcę zasady niedziałania prawa wstecz.

Warto przypomnieć, że wątpliwości konstytucyjnoprawne WSA powstały na tle sprawy dotyczącej żądania przez poprzednią właścicielkę (a następnie jej spadkobierców) zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, którą utraciła na podstawie decyzji o wywłaszczeniu z dnia 13 sierpnia 1975 r. Z ustaleń organów administracji bezspornie wynika, że wywłaszczona nieruchomość została użyta na cel publiczny będący przesłanką jej wywłaszczenia, lecz beneficjent wywłaszczenia (gmina) cel ten osiągnął w 1996 r., a więc po upływie 21 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna.

Przed udzieleniem odpowiedzi na pytanie, czy retroaktywność zaskarżonej regulacji można uznać za uzasadnioną w świetle art. 2 Konstytucji, należy podkreślić, że zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Na gruncie tego przepisu konstytucyjnego istnieją dwa elementy dopuszczalności wywłaszczenia - dokonanie go na cele publiczne, a także - za słusznym odszkodowaniem. Konstytucyjną przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia jest niezbędność jego dokonania, na co wskazuje użyty w przepisie art. 21 ust. 2 Konstytucji zwrot „jedynie wówczas”. Wywłaszczenie ma bowiem charakter wyjątkowy i jest usprawiedliwione ważnymi powodami, zatem nie jest konstytucyjnie dopuszczalna sytuacja, w której dobro wywłaszczone zostało przekazane na inny cel niż cel publiczny.

Należy także podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadzie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości - jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia - nadano rangę konstytucyjną, wskazując, że zasadę tę należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten – dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne” – tworzy nierozwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

W doktrynie wskazuje się, że zasada zwrotu stanowi również gwarancję przed ewentualnym pochoptym wywłaszczeniem lub wywłaszczeniem pozornym, z ukrytym zamiarem przekazania wywłaszczonego dobra określonym podmiotom, nierealizującym celów publicznych związanych z dobrem ogółu (*vide* – B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 134).

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt SK 43/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175) stwierdził, 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.*

W świetle powyższego wyroku, uprawniony jest pogląd, że przy wprowadzaniu zaskarżonej regulacji nie istniała sytuacja prawna w postaci konieczności przyznania ochrony interesom poprzednich właścicieli (lub ich spadkobiercom) ubiegających się o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, uzasadniająca odstępianie od zakazu wstecznego działania prawa, którego następstwem jest ingerencja w objęte ochroną konstytucyjną prawo własności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji).

Na marginesie należy zauważyć, że WSA, uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności, argumentuje, iż *[w]ejście w życie nowego przepisu powinno być poprzedzone okresem dostosowawczym, dzięki któremu jego adresaci mogą zapoznać się z nowym rozwiązaniem prawnym i dostosować do niego swoje postępowanie. Wprowadzenie ww. uregulowań prawnych nastąpiło niejako zaskoczenia.*

Nie można podzielić tego argumentu. Problem w niniejszej sprawie nie dotyczy bowiem braku przepisów dostosowujących bądź odpowiednio długiej *vacatio legis*, lecz sprowadza się do niekonstytucyjności regulacji wprowadzonej z naruszeniem zasady niedziałania prawa wstecz.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy uznać, że art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy zmieniającej, w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępcy Prokuratora Generalnego