



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 29 stycznia 2019 r.

Pozycja 16

POSTANOWIENIE z dnia 9 marca 2018 r. Sygn. akt Ts 104/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.K. w sprawie zgodności:

art. 136 ust. 1-3 oraz art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.) z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1-3, art. 163, art. 165 ust. 1, art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 8 maja 2017 r. (data nadania), M.K. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 136 ust. 1-3 oraz art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.; dalej: u.g.n.) z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1-3, art. 163, art. 165 ust. 1, art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Skarżąca i drugi spadkobierca właścicieli wywłaszczonej w 1972 r. nieruchomości zwrócili się do organu administracji o jej zwrot.

Decyzją z 29 kwietnia 2009 r. [...] Starosta N. odmówił zwrotu nieruchomości.

Decyzją z 13 października 2009 r. [...] Wojewoda M. uchylił decyzję z 29 kwietnia 2009 r. i przekazał sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia w celu uzupełnienia postępowania wyjaśniającego.

Decyzją z 27 czerwca 2013 r. [...] Starosta N. odmówił zwrotu nieruchomości. Organ ustalił, że nieruchomość przejęta została na rzecz Skarbu Państwa w 1972 r. na podstawie notarialnej umowy sprzedaży i zrzeczenia się własności zawartej w oparciu o art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94) z przeznaczeniem pod budowę osiedla. Wniosek o zwrot dotyczy części nie-

ruchomości wywłaszczonej. W dniu złożenia wniosku nieruchomość pozostawała w użytkowaniu wieczystym Rejonowego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w N. Upřednio nieruchomość pozostawała w użytkowaniu wieczystym spółdzielni mieszkaniowej, która zrzekła się użytkowania wieczystego przedmiotowej działki na rzecz Skarbu Państwa – Urzędu Miejskiego w N. Następnie działka przekazana została decyzją Urzędu Miejskiego w N. z 31 stycznia 1989 r. w zarząd na czas nieoznaczony Rejonowemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji w N. Decyzją Zarządu Miasta N. z 11 lipca 1996 r. stwierdzono nabycie przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w N. z mocy prawa użytkowania wieczystego działki oraz prawa własności obiektu hydroforni. Decyzją z 6 sierpnia 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w N. stwierdziło nieważność tej decyzji. W konsekwencji prawo użytkowania wieczystego wpisane na rzecz Rejonowego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w N. zostało wykreślone.

Zdaniem organu I instancji z powyższego wynika, że przed 1 stycznia 1998 r., tj. przed dniem wejścia w życie u.g.n., przedmiotowa nieruchomość nie była obciążona prawem użytkowania wieczystego i w sprawie nie ma zastosowania art. 229 u.g.n. Zgodnie z treścią księgi wieczystej nieruchomość stanowi własność Gminy N. Na podstawie tych ustaleń przyjęto, że budynek hydroforni wraz ze zbiornikami na wodę zrealizowany został w terminie do lat 7 od dnia, w którym nieruchomość została nabyta umową notarialną. W tej sytuacji nieruchomość nie może być uznana za zbędną na cel wywłaszczenia, skoro realizacja celu, na który została wywłaszczona (nabyta umową notarialną), została rozpoczęta przed upływem 7 lat od wywłaszczenia i zakończona przed upływem 10 lat od tego dnia. Fakt, że nieruchomość zagospodarowana została w sposób określony w planie realizacyjnym, zgodnie z celem nabycia w terminie do lat 7 od daty nabycia, stanowi, w świetle obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami, negatywną przesłankę zwrotu działki.

Od powyższej decyzji odwołanie złożyli skarżąca i drugi spadkobierca właścicieli wywłaszczonej nieruchomości.

Decyzją z 29 kwietnia 2014 r. [...] Wojewoda M. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Na tę decyzję skarżąca i drugi spadkobierca właścicieli wywłaszczonej nieruchomości wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K., który oddalił ją wyrokiem z 9 października 2014 r. (sygn. [...]). Skarga kasacyjna skarżącej od tego rozstrzygnięcia została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 listopada 2016 r. (sygn. [...]). Wyrok NSA wraz z uzasadnieniem pełnomocnik skarżącej otrzymał 7 lutego 2017 r.

Zdaniem skarżącej art. 136 ust. 1-3 oraz art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. są niezgodne z następującymi postanowieniami Konstytucji: art. 2 – zasada demokratycznego państwa prawnego; art. 20 – dotyczącym społecznej gospodarki rynkowej; art. 21 ust. 1 – zasada ochrony własności i prawa dziedziczenia; art. 64 ust. 1-3 – prawo do własności i innych praw majątkowych, równa ochrona tych praw oraz zasada ograniczania własności tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty tego prawa; art. 163 – domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego; art. 165 ust. 1 – posiadanie osobowości prawnej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przysługiwanie im prawa własności i innych praw majątkowych; art. 216 ust. 2 – nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości przez Skarb Państwa następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie oraz art. 218 – organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa.

W zarządzeniu z 18 października 2017 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 25 października 2017 r.) sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał skarżącą do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej przez doręczenie pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia skargi konstytucyjnej i reprezentowania skarżącej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. 30 października 2017 r. (data nadania) skarżąca doręczyła dokument, o którym mowa w zarządzeniu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań, jest oczywiście bezzasadna, a także gdy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2-4 u.o.t.p. TK.

Zaskarżony przez skarżącą art. 136 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.; dalej: u.g.n.) stanowi, że nieruchomości 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 (ust. 1). 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 (ust. 2). Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140 (ust. 3).

Stosownie do zakwestionowanego art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. nieruchomości 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 (pkt 1) albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany (pkt 2).

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Z tego względu art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK stanowi, że skarga konstytucyjna zawiera wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone.

Skoro art. 163, art. 165 ust. 1, art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji nie są źródłem praw podmiotowych jednostki, ale dotyczą samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa, to nie jest możliwe zbadanie zgodności z nimi zakwestionowanych przez skarżącą art. 136 ust. 1-3 oraz art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n.

Ponadto, jak trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 lipca 2015 r. (sygn. SK 26/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 101), art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji jako przepisy o charakterze ustrojowym, co do zasady nie mogą być samodzielną podstawą kontroli konstytucyjności w skargach konstytucyjnych. Normy ustrojowe czy też przepisy adresowane do ustawodawcy mogą pełnić tylko rolę pomocniczą, gdy ich przywołanie zostanie w sposób należyty przez skarżącego uzasadnione (por. reprezentatywny przegląd w wyroku z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68). Warunek ten, w rozpatrywanej sprawie nie został spełniony.

Trybunał przypomina również, że poprzednik prawny skarżącej został pozbawiony prawa własności przez wywłaszczenie. Zatem skarżąca nie może skutecznie powoływać się na przepisy Konstytucji dotyczące ochrony własności. Z tego względu art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji są nieadekwatnymi wzorcami kontroli.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że analizowana skarga w zakresie, w jakim skarżąca kwestionuje art. 136 ust. 1-3 oraz art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 163, art. 165 ust. 1, art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji, nie spełnia określonego w art. 79 ust. 1 i art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK warunku wskazania naruszonych wolności lub praw.

Okoliczność ta jest – zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu we wskazanym zakresie.

Niezależnie od powyższego, Trybunał w pełni podziela pogląd sądu I instancji zawarty w wyroku z 9 października 2014 r. w sprawie skarżącej, że „ustawy wszak regulują w sposób zupełny kwestię zwrotu nieruchomości w ramach instytucji wywłaszczenia, a nie gospodarowania nieruchomościami. Problem powrotu prawa do byłego właściciela nieruchomości po wykorzystaniu nieruchomości na cel wywłaszczenia w ogóle nie mieści się w regulacji art. 136 i art. 137. Dostrzega to też Trybunał Konstytucyjny [w wyroku z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135], nie widząc przeszkód w tym, aby to »ustawodawca wyszedł poza konstytucyjne minimum regulacji i wprowadził instytucję ustawowego prawa wykupu«, bądź »wprowadził inne instytucje prowadzące do odzyskania wywłaszczonych nieruchomości, np. w postaci prawa pierwokupu lub pierwszeństwa nabycia«. Problem więc nie polega na ewentualnym braku konstytucyjności art. 136 [i art. 137] ustawy, lecz na braku pożądanej przez skarżącego regulacji prawnej”.

Stąd też – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK – Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności art. 136 ust. 1-3 oraz art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji – ze względu na niewskazanie sposobu naruszenia wolności lub praw skarżącej.

Mając powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.