



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 listopada 2019 r.

Pozycja 58

POSTANOWIENIE z dnia 6 listopada 2019 r. Sygn. akt SK 21/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Wojciech Sych
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 listopada 2019 r., skargi konstytucyjnej Ł.G. i J.G. o zbadanie zgodności:

art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6, działu III tej ustawy do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 31 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.), z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 8 stycznia 2018 r. Ł.G. i J.G. (dalej: skarżący) zakwestionowali zgodność art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2147, ze zm.; dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6, działu III tej ustawy do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 31 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.; dalej: u.g.t.m.o.) z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującą sytuacją faktyczną i prawną:

Sprawa skarżących dotyczy nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa od poprzedniego właściciela w drodze wykonania prawa pierwokupu przez prezydenta miasta B. na podstawie art. 29 i następnych u.g.t.m.o. Oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu zostało złożone w formie aktu notarialnego 9 czerwca 1978 r., a następnie w decyzji z 21 sierpnia 1978 r. ustalono cenę nabycia nieruchomości. Skarżący, jako spadkobiercy poprzedniego właściciela, wnieśli o zwrot powyższej nieruchomości na podstawie art. 216 w związku z art. 136 i następnymi u.g.n. W uzasadnieniu wniosku powołali się na niezrealizowanie celu, na który nieruchomość została nabyta w 1978 r., tj. rozbudowę Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji. Decyzją z 28 grudnia 2015 r. starosta odmówił wszczęcia postępowania w sprawie skarżących, wskazując na brak podstawy prawnej do wydania decyzji o zwrocie nieruchomości. Postanowieniem z 12 kwietnia 2016 r. wojewoda uchylił w całości zaskarżoną decyzję oraz odmówił skarżącym wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu spornej nieruchomości, podziеляjąc stanowisko organu pierwszej instancji. Stanowisko organów administracji podzieliły sądy administracyjne. Jak wskazał w wyroku Naczelny Sąd Administracyjny, art. 216 u.g.n. nie przewiduje możliwości odpowiedniego zastosowania instytucji zwrotu w stosunku do nieruchomości nabytych na skutek skorzystania przez Skarb Państwa z prawa pierwokupu w trybie art. 31 u.g.t.m.o.

Jak wynika z uzasadnienia, przedmiotem niniejszej skargi skarżący uczynili pominięcie ustawodawcze. Ich zdaniem, zakwestionowany art. 216 u.g.n., który przewiduje możliwość odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących zwrotu nieruchomości wywłaszczonych (art. 136-142 u.g.n.), powinien znaleźć zastosowanie także w sytuacji zastosowania prawa pierwokupu w trybie przewidzianym w art. 31 u.g.t.m.o.

W opinii skarżących, przewidziane w art. 31 u.g.t.m.o. prawo pierwokupu mieści się w pojęciu „wywłaszczenia” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Jak wskazali skarżący, obowiązujące przepisy dotyczące pierwokupu w trybie określonym w u.g.t.m.o. znacznie ograniczały swobodę kontraktowania. Właściciel nieruchomości nie miał wpływu na istotne elementy umowy sprzedaży, takie jak osoba kontrahenta, wysokość ceny kupna nieruchomości oraz sposób jej zapłaty. Elementy te były władczo ustalane przez organ państwowy, niekiedy w oparciu o arbitralne przesłanki (podejmowanie decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu). Cena sprzedaży nie mogła przewyższać ustalonych na podstawie art. 36 ust. 1 u.g.t.m.o. cen maksymalnych, natomiast kwota była wypłacana w terminie i w ratach przewidzianych dla wypłaty ceny kupna za nieruchomość nabywanej w drodze umowy zawieranej w ramach obowiązkowych rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego.

Zdaniem skarżących, brak możliwości zwrotu nieruchomości, nabytej w drodze prawa pierwokupu, wobec niezaimplementowania przesłanki realizacji celu publicznego, w związku z którym nastąpiło jej nabycie, „narusza konstytucyjną zasadę, iż wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy dokonywane jest na cel publiczny”. Jest więc niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Jak wskazali skarżący, mechanizm zwrotu nieruchomości stanowi podstawowy środek odwrócenia skutków niekonstytucyjnego wywłaszczenia, mający zapobiegać wywłaszczeniom pozornym. Mechanizm ten jest „oczywistą konsekwencją” art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nakłada on obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia.

W opinii skarżących, takiemu ustaleniu nie stoi na przeszkodzie, że umowy nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa w związku z wykonaniem prawa pierwokupu najczęściej

nie określały tego celu. Przepisy u.g.t.m.o. wskazywały bowiem, gdzie takich celów poszukiwać. Z obowiązujących przepisów wynikało, że wykonanie prawa pierwokupu na podstawie przepisów u.g.t.m.o. było dopuszczalne tylko w zgodzie z celami ustalonymi w planach zagospodarowania przestrzennego.

Wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji prawo żądania zwrotu nieruchomości nabytej w drodze prawa pierwokupu skarżący wiąże także z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ich zdaniem, przepis ten nakłada na ustawodawcę obowiązek tworzenia przepisów i procedur, które stanowią realną ochronę praw majątkowych, a ponadto obowiązek powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej.

Zdaniem skarżących, ograniczenie korzystania z konstytucyjnej gwarancji (prawa) zwrotu nieruchomości wyłączonej, zbędnej do realizacji celu publicznego nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przede wszystkim, brak jest wartości konstytucyjnych, których ochrona mogłaby uzasadnić takie ograniczenie. W szczególności ograniczenie to nie służy ochronie porządku publicznemu. Prawo żądania zwrotu nieruchomości wykluczyć ma bowiem możliwość tworzenia przez państwo „zasobu nieruchomości państwowych przejętych «na zapas»”. Ograniczenie prawa zwrotu nie może także wynikać z potrzeby ochrony równowagi budżetowej państwa. Zdaniem skarżących, dążenie do zachowania równowagi budżetowej powinno ustąpić przed ochroną praw osób niesłusznie wywłaszczonych. Na koniec, skarżący wskazują, że także potrzeba ochrony praw osób trzecich nie stanowi podstawy obowiązywania zaskarżonego ograniczenia. Prawa te są już chronione przez przepisy u.g.n., które wyłączają roszczenie o zwrot nieruchomości, jeśli przed dniem wejścia w życie ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej.

Skarżący wskazują, że zakwestionowany przepis narusza także wynikającą z art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadę równej ochrony praw majątkowych, która jest „uszczegółowieniem zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji)”. Zdaniem skarżących, zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości, w związku z wykonaniem prawa pierwokupu na podstawie przepisów u.g.t.m.o. „wykazuje tak daleko idące podobieństwa konstrukcyjne” z umowami, co do których zastosowanie znajduje zakwestionowany art. 216 u.g.n., w szczególności z umową zawartą na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70, ze zm.; dalej: u.z.t.w.n.), że uzasadnione jest równe traktowanie podmiotów je zawierających. Ich cechą relewantną jest utrata własności, co do której organy władzy publicznej zdecydowały, że będą przeznaczone na cel publiczny, a utrata tej własności nastąpiła w drodze czynności cywilnoprawnej, zawierającej pewne elementy przymusowości.

2. W imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu zajął stanowisko w piśmie z 20 lutego 2019 r., w którym wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.pTK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jak wskazał Marszałek Sejmu, merytoryczna ocena przedstawionych w skardze zarzutów nie jest możliwa z uwagi na następujące argumenty:

Pomiędzy nabyciem lub przejęciem nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa albo gminy w wypadkach, o których mowa w art. 216 u.g.n., oraz nabyciem nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu, w trybie art. 29 i następnie u.g.t.m.o. nie zachodzi jakościowa tożsamość. Chodzi w szczególności o porównanie w skardze nabycia nieruchomości w drodze pierwokupu z umowami zawieranymi na zasadach i w trybie określonych w art. 6 u.z.t.w.n. Jak wskazał Marszałek Sejmu, umowa negocjowana w trybie określonym w art. 6 u.z.t.w.n.

nie była zawierana przez właściciela dobrowolnie, ponieważ mógł on jedynie zdecydować, czy pozbawienie własności nastąpi wcześniej – w drodze umowy, czy później – na mocy decyzji administracyjnej. Z kolei w wypadku nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu w trybie art. 29 i n. u.g.t.m.o. decyzja o zawarciu umowy sprzedaży podejmowana była przez właściciela dobrowolnie przed skorzystaniem z prawa pierwokupu. Sprzedawca nie działał więc pod wpływem przymusu. Zbycie nieruchomości następowało w tym wypadku jedynie z inicjatywy zbywcy. Zdaniem Marszałka Sejmu, porównanie tych regulacji nie uzasadnia stwierdzenia, że w zaskarżonym art. 216 u.g.n., z uwagi na jego podobieństwo do istniejących unormowań, brakuje integralnego elementu.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zbycia nieruchomości w drodze umowy na skutek skorzystania przez państwo z prawa pierwokupu nie można kwalifikować jako wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, a w związku z tym skarżącym nie przysługuje konstytucyjne prawo do zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny. Jak wskazał Marszałek Sejmu, w tej sytuacji nie można mówić o istnieniu przymusu wywłaszczeniowego. Autonomia woli sprzedawcy została ograniczona co do możliwości wyboru osoby i ceny sprzedaży, ale nie samej decyzji o pozbyciu się nieruchomości. Ponadto nie można wskazać innego przepisu Konstytucji, który nakazywałby ustawodawcy przyjęcie przepisów przyznających prawo do zwrotu nieruchomości zakupionej przez Skarb Państwa w ramach prawa pierwokupu. Nie istnieje zatem konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w sposób wskazany przez skarżących.

3. W piśmie z 28 listopada 2018 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 216 u.g.n. w zakresie wskazanym w skardze nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny wniósł także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny nie zgodził się z tezą skarżących, że nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości w trybie art. 31 u.g.t.m.o. mieści się w pojęciu wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji i w związku z tym, przejęte w ten sposób działki powinny być objęte przepisami regulującymi zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Jak wskazał, do odjęcia własności spadkodawcy skarżących nie doszło z inicjatywy podmiotu publicznego i wbrew woli właściciela prywatnego. Decyzja o sprzedaży nieruchomości nie była także wymuszona alternatywą jej wywłaszczenia, ale stanowiła przejaw suwerennego rozporządzenia przez spadkodawcę skarżących swoją własnością. Swoboda kontraktowania właściciela została ograniczona, gdyż nie miał on wpływu na osobę kontrahenta oraz sposób zapłaty. Jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, ograniczenie to nie jest w swych skutkach równoważne wywłaszczeniu, tym bardziej że ustalona przez organ publiczny cena nabycia nieruchomości była zgodna z pierwotną umową sprzedaży.

Biorąc pod uwagę powyższe, Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowią nieadekwatne wzorce kontroli.

Przesądziło to także o ocenie zaskarżonego uregulowania z zasadą równej ochrony praw majątkowych w związku z zasadą równości. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nabycie nieruchomości w drodze pierwokupu nie spełnia konstytucyjnych kryteriów wywłaszczenia i w związku z tym nie wiąże się z nim prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, będące konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji. Toteż skarżącym nie przysługuje prawo majątkowe w postaci prawa żądania zwrotu zbytej przez ich spadkodawcę nieruchomości. Nie jest zatem właściwe dokonywanie oceny zaskarżonego przepisu z wykorzystaniem wzorca kontroli odwołującego się do równej ochrony praw majątkowych i zasady równości. Prokurator Generalny podkreślił, że nie można badać kryteriów rzekomego zróżnicowania ochrony pra-

wa majątkowego w sytuacji, gdy jednemu z porównywanych podmiotów konkretne prawo majątkowe w ogóle nie przysługuje.

Prokurator Generalny stwierdził także, że w odniesieniu do powołanego związkowo jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji skarżący nie spełnili wymagania formalnego określonego w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Skarżący wskazali, że zróżnicowanie w art. 216 u.g.n. ochrony byłych właścicieli nieruchomości prowadzi do skutków niedających się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej. Jednak tezy tej nie rozwinęli i nie poparli żadnymi argumentami. W tej sytuacji postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Z utrwalonego orzecznictwa TK wynika, że Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Ponieważ przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania jest aktualny przez cały czas rozpoznawania skargi (zob. np. postanowienie TK z 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21).

Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne zbadanie, czy niniejsza skarga konstytucyjna spełnia warunki formalne, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz sprecyzowane w art. 53 i następnych ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK). Przepisy u.o.t.p.TK nakładają na podmioty uprawnione do złożenia skargi konstytucyjnej szereg obowiązków, w tym wymóg wskazania, które prawo skarżącego i w jaki sposób, według skarżącego, zostało naruszone, oraz uzasadnienia postanowionego zarzutu, wraz z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3). Jak wskazywał Trybunał w swoim orzecznictwie, uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez inicjatora postępowania przed Trybunałem wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli (zob. postanowienie TK z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU A/2019, poz. 28 i powołane tam orzecznictwo).

2. Z *petitum* skargi konstytucyjnej, jak i z jej uzasadnienia wynika, że skarżący nie kwestionują treści normatywnej art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.), ale jego niekompletność. Zaskarżona regulacja pozwala na odpowiednie stosowanie przepisów o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna z punktu widzenia celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu, w sytuacjach, które nie stanowią wywłaszczenia w rozumieniu art. 112 u.g.n., tj. wywłaszczenia *sensu stricto*. Przewiduje zwrot nieruchomości, których własność została odjęta w innym trybie, pod warunkiem że nieruchomość została przejęta lub nabyta na podstawie przepisów wymienionych enumeratywnie w zaskarżonym przepisie.

Istota wskazanego w skardze konstytucyjnej zarzutu opiera się na tezie, że nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości w trybie art. 31 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.; dalej: u.g.t.m.o.) mieści się w pojęciu wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji i w związku z tym przejęte w ten sposób działki powinny być objęte przepisami regulującymi zwrot wywłaszczonych nieruchomości.

3. Wskazany w skardze art. 31 u.g.t.m.o. dotyczył prawa pierwokupu. Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.g.t.m.o. prawo to przysługiwało prezydium miejskiej rady narodowej w wypadku sprzedaży nieruchomości, niestanowiących własności państwa, położonych na terenach znajdujących się w granicach administracyjnych miast i osiedli. Mogło być ono wykonane w ciągu trzech miesięcy od dnia otrzymania przez prezydium właściwej rady zawiadomienia o treści umowy sprzedaży nieruchomości zawartej z osobą trzecią (art. 31 ust. 1 u.g.t.m.o.). Oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu miało być składane w formie aktu notarialnego. Z chwilą dojścia tego oświadczenia do wiadomości sprzedawcy nieruchomość stawała się własnością państwa (art. 31 ust. 3).

Przewidziana w omawianych przepisach instytucja różniła się od klasycznego prawa pierwokupu przede wszystkim sposobem oznaczenia ceny nabycia oraz terminów i sposobu jej wypłaty. Zgodnie z regulacją ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1146, dalej: k.c.), przez wykonanie prawa pierwokupu dochodzi do skutku między zobowiązanym a uprawnionym umowa sprzedaży tej samej treści, co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią (art. 600 k.c.). Natomiast przepisy u.g.t.m.o. przewidywały, że cena płacona przez państwo w wykonaniu prawa pierwokupu odpowiadała odszkodowaniu z tytułu wywłaszczenia. W art. 36 ust. 1 u.g.t.m.o. przewidziano co prawda możliwość ustalania cen maksymalnych przez prezydium poszczególnych rad narodowych, jednak do czasu takiego ustalenia obowiązywały ceny odpowiadające wysokości odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną, a cen maksymalnych ostatecznie nie ustalono. Wykonanie pierwokupu następowało za cenę ustaloną w umowie sprzedaży tylko wtedy, gdy cena ta była niższa od odszkodowania należnego na podstawie przepisów ustawy (art. 36 ust. 4 u.g.t.m.o.). Z kolei, cenę wypłacano w terminach i ratach przewidzianych dla wypłaty ceny kupna za nieruchomość nabytą w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94; dalej: u.z.t.w.n.), tj. za nieruchomość nabytą na podstawie umowy poprzedzającej wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego.

Zasady, jakimi powinny się kierować prezydium rad narodowych przy wykonywaniu prawa pierwokupu, zostały określone w uchwale nr 62 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1962 r. w sprawie wytycznych co do wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości w miastach i osiedlach (M. P. Nr 23, poz. 98), wydanej na podstawie art. 34 u.g.t.m.o. Zgodnie z zaleceniami zawartymi w powołanej uchwale prawo pierwokupu należało realizować w odniesieniu do nieruchomości potrzebnych do realizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ustalonych wstępnie założeń tego planu, a także w wypadku gdy wymagały tego szczególne względy, w szczególności gdy teren był potrzebny, a nabycie w innym trybie było utrudnione lub związane z nadmiernymi kosztami (§ 3). Prawa pierwokupu nie należało realizować m.in., gdy można było dokonać wywłaszczenia. W doktrynie wskazuje się jednak, że w praktyce sądy nie były upoważnione do oceny zgodności działań prezydium rad narodowych z tymi zasadami (A. Zieliński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 października 2001 r., II SA/Kr 786/01*, OSP nr 9/2002, s. 119).

4. Trybunał Konstytucyjny najpierw ocenił, czy istotnie nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości w trybie art. 31 u.g.t.m.o. mieści się w pojęciu wywłaszczenia w rozumieniu

art. 21 ust. 2 Konstytucji. Tylko wówczas zasadne jest rozważanie zgodności zaskarżonej normy z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Jeżeli określonego w art. 31 u.g.t.m.o. prawa pierwokupu nie można uznać za wyłączenie w rozumieniu konstytucyjnym, konsekwencje jego stosowania nie mogą być porównywane z sytuacjami ustawowo zdefiniowanego wyłączenia oraz z sytuacjami objętymi unormowaniem przepisów ustaw, o których mowa w art. 216 u.g.n. W takim wypadku wskazane powyżej wzorce konstytucyjne rekonstruowane z kilku powiązanych ze sobą przepisów Konstytucji będą nieadekwatne.

Konstytucja nie definiuje wprost pojęcia „wyłączenia”. Zagadnienie to było jednakże wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15 i powołane tam orzecznictwo, OTK ZU A/2017, poz. 86). Dla niniejszej sprawy istotne jest, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału, art. 21 ust. 2 Konstytucji „odnosi się do przymusowego pozbawienia (odjęcia) konstytucyjnej kategorii «własności prywatnej». Wynika to z samej konstrukcji pojęcia wyłączenie («wyłączenie») stanowiącego synonim instytucji umożliwiającej państwu – w drodze wyjątku – na ingerencję w konstytucyjne gwarancje własności” (wyrok z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135). Trybunał stwierdził ponadto, że indywidualny akt administracyjny, na mocy którego dokonywane jest wyłączenie podmiotu prywatnego, dokonuje się zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi – wbrew woli dotychczasowego właściciela – własność lub inne prawo majątkowe.

Trybunał wskazywał także na konieczność możliwie szerokiego rozumienia konstytucyjnego pojęcia „wyłączenie”. Jak podkreślił, obejmuje ono wszelkie przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych (wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41). Dlatego znaczenie użytego w art. 21 ust. 2 Konstytucji pojęcia „wyłączenie” nie może być utożsamiane w sposób automatyczny ze znaczeniem, jakie „wyłączeniu” nadał ustawodawca na potrzeby stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz powiązanych z nią innych regulacji ustawowych i podustawowych. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał przesądził kwestię dopuszczalności rozciągnięcia gwarancji wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji na przypadki przeniesienia własności w drodze umowy zawartej podczas rokowań bezpośrednio poprzedzających wszczęcie postępowania wyłączeniowego w rozumieniu u.g.n. (powołana już sprawa o sygn. SK 39/15). Jednocześnie, Trybunał przyznaje, że rozszerzanie zakresu pojęcia „wyłączenie” na każdy wypadek pozbawienia własności prywatnej budzi poważne wątpliwości. W szczególności nieuprawnione jest definiowanie konstytucyjnego pojęcia wyłączenia jako każdego przymusowego pozbawienia własności, w szczególności na podstawie aktu generalnego (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65).

Uznając że wyłączenie ma charakter wyjątku od zasady ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji), Trybunał zwracał uwagę na konieczność ustanowienia równie silnych gwarancji służących ochronie uprawnionych interesów majątkowych podmiotów prywatnych. Do gwarancji tych zaliczył, m.in. zasadę zwrotu wyłączonej nieruchomości. Jak wskazał w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) zasadę tę należy traktować jako „oczywistą konsekwencję” obowiązywania przesłanek dopuszczalności wyłączenia określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Prawo żądania zwrotu nieruchomości wyłączonej stanowi podstawowe zabezpieczenie przed nadużywaniem przez władzę publiczną instrumentu wyłączenia, a pośrednio – gwarantować ma realną, a nie tylko teoretyczną, ochronę własności i innych praw majątkowych podmiotów prywatnych przed niekonstytucyjnym wyzuciem ich z tych praw. W przeciwnym razie państwo osiągałoby korzyści majątkowe kosztem swoich obywateli. Mając na uwadze powyższe, Trybunał przyjął, że konstytucyjna zasada zwrotu

wywłaszczonych nieruchomości wynika z treści konstytucyjnej regulacji wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) w związku z konstytucyjną gwarancją własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji).

5. Trybunał Konstytucyjny nie przesądził dotychczas kwestii dopuszczalności rozciągnięcia gwarancji wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji na wypadki przeniesienia własności w drodze prawa pierwokupu dokonanego na podstawie przepisów u.g.t.m.o.

Trybunał uznał, że podstawowym założeniem instytucji prawa pierwokupu, wynikającym zarówno z unormowania kodeksowego, jak i z unormowania zawartego w zaskarżonym art. 31 u.g.t.m.o., jest to, że prawo to może być realizowane tylko wtedy, gdy zmianę stanu prawnego zainicjuje osoba zobowiązana z prawa pierwokupu, nigdy zaś do realizacji prawa pierwokupu nie może doprowadzić sam uprawniony (zob. postanowienie SN z 11 października 1974 r., sygn. akt III CRN 235/74). Brak jest zatem w konstrukcji zaskarżonej instytucji pierwotnej władczej woli podmiotu publicznoprawnego do przejęcia nieruchomości prywatnej. Odwrotnie, to z inicjatywy podmiotu prywatnego następuje zainicjowanie sprzedaży, w wyniku czego może dojść do przejęcia własności przez podmiot publiczny.

W wypadku nabycia nieruchomości w drodze prawa pierwokupu nie zachodzi więc sytuacja, w której sprzedawca działa pod wpływem jakiegokolwiek przymusu. Możliwość skorzystania przez podmiot uprawniony z przysługującego mu prawa pierwokupu następuje dopiero wtedy, gdy sprzedawca podejmie decyzję o zbyciu nieruchomości i zawrze ze zbywcą umowę ze skutkiem zobowiązującym. Dopóki umowa taka nie zostanie zawarta, uprawnionemu z prawa pierwokupu nie przysługuje roszczenie o przeniesienie prawa własności nieruchomości. Zbycie nieruchomości następuje więc w tym wypadku tylko z inicjatywy zbywcy.

Także w sprawie skarżących do odjęcia własności spadkodawcy nie doszło z inicjatywy podmiotu publicznego i wbrew woli właściciela. Organ publiczny przystąpił do realizacji prawa pierwokupu po podjęciu przez właściciela decyzji o wyzbyciu się działki i zawarciu stosownej umowy sprzedaży (cena zawarta w umowie sprzedaży nieruchomości pozostała taka sama).

Decyzja o sprzedaży nie była przy tym wymuszona alternatywą jej wywłaszczenia, jak w wypadku nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa na podstawie umów zawieranych w trybie określonym w art. 6 u.z.t.w.n. Nie można zgodzić się z argumentacją skarżących, że identyczne uregulowanie wysokości ceny kupna oraz sposobu jej zapłaty zarówno w prawie pierwokupu, jak i umowie z art. 6 u.z.t.w.n., przesądza o tym, że konstrukcje obu przepisów są identyczne. Należy podkreślić, że wskazany art. 6 u.z.t.w.n. regulował tryb zbycia nieruchomości przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego. Zgodnie z jego treścią ubiegający się o wywłaszczenie organ administracji państwowej, instytucja państwowa lub przedsiębiorstwo państwowe obowiązane były wcześniej wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie osiągnięcia porozumienia zawrzeć z nim umowę zamiany lub umowę nabycia nieruchomości za cenę ustaloną według zasad ustalania odszkodowania przewidzianych w ustawie. Umowa ta, na co słusznie wskazał Marszałek Sejmu w swoim piśmie, nie była zatem zawierana przez właściciela „dobrowolnie”. Mógł on jedynie zdecydować, czy pozbawienie własności nastąpi w drodze umowy, czy na mocy decyzji administracyjnej. Natomiast w wypadku nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości w trybie art. 31 u.g.t.m.o. decyzja o zawarciu umowy sprzedaży podejmowana była przez właściciela z jego inicjatywy. Możliwość wywłaszczenia nie stanowiła więc okoliczności uzasadniającej zgodę właściciela na zawarcie umowy sprzedaży.

Z tego względu ograniczenie swobody kontraktowania właściciela co do wyboru osoby, ceny sprzedaży i sposobu jej wypłaty w wypadku prawa pierwokupu jest niewystarczające, aby uznać, że mamy do czynienia z wywłaszczeniem w rozumieniu konstytucyjnym. Także kwestia celowości instytucji jest wtórną przy ocenie, czy prawo pierwokupu można uznać

za wywłaszczenie w rozumieniu konstytucyjnym. Brak jest bowiem tutaj podstawowego warunku, czyli istnienia przymusu wywłaszczeniowego.

Powyższe ustalenia dotyczące konstytucyjnej koncepcji wywłaszczenia – z jednej strony, a konstrukcji prawnej prawa pierwokupu dokonywanego na podstawie u.g.t.m.o. – z drugiej, prowadzą do wniosku, że skutek skorzystania przez Skarb Państwa z tego trybu istotnie odbiega od konstytucyjnej definicji wywłaszczenia. Biorąc to pod uwagę, Trybunał stwierdził, że nie można zakresem ochrony wynikającym z art. 21 ust. 2 Konstytucji objąć sytuacji, w których do przeniesienia na Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego własności nieruchomości doszło w drodze wykonania prawa pierwokupu w trybie przewidzianym w art. 31 u.g.t.m.o.

Ocena ta ma bezpośredni wpływ na dalszą analizę uzasadnienia skargi konstytucyjnej. Wskazane przez skarżących prawo majątkowe w postaci prawa żądania zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna dla celu nabycia, skarżący wywodzą z zasady zwrotu nieruchomości związanej w konstytucyjną instytucję wywłaszczenia. Ich zdaniem, o istnieniu tego prawa przesądza wywłaszczeniowy charakter prawa pierwokupu.

Trybunał uznał, że nabycie nieruchomości w drodze pierwokupu na podstawie art. 31 u.g.t.m.o. nie powoduje skutku mającego charakter wywłaszczenia w rozumieniu konstytucyjnym. Nieruchomość nabyta na podstawie art. 31 u.g.t.m.o. nie może więc zostać objęta zakresem zastosowania zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Zasada ta traktowana jest bowiem jako konsekwencja zasady wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Tworzy ona nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem celów w decyzji o wywłaszczeniu, a faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Dotyczy zatem nieruchomości niewykorzystanych na realizację celu publicznego we wszystkich wypadkach, gdy przejęcie nastąpiło w warunkach przymusu wywłaszczeniowego.

6. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej opiera się na założeniu, że prawo pierwokupu należy uznać za wywłaszczenie w rozumieniu konstytucyjnym. Założenie to, jak wykazała przeprowadzona przez TK analiza prawna, jest błędne. Tym samym, brak jest argumentów konstytucyjnych uzasadniających objęcie prawa pierwokupu regulacjami odnoszącymi się do wywłaszczenia, a w szczególności – z art. 21 ust. 2 Konstytucji i pozostałych jej przepisów powołanych w skardze jako związkowe wzorce kontroli – nie można wyprowadzić normy, która nakazywałaby ustawodawcy przyjęcie przepisów przyznających prawo do zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa w drodze prawa pierwokupu.

W tej sytuacji Trybunał uznał, że kwestia ta pozostaje w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy. Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny jest powołany jedynie do badania, czy ustawodawca nie narusza norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji. Trybunał nie rozstrzyga natomiast o słuszności czy celowości działań ustawodawcy, bo pozostaje to w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za które ponosi on odpowiedzialność polityczną. Poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego pozostaje ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i najbardziej celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii (zob. postanowienie TK z 19 lipca 2016 r., sygn. K 33/14, OTK ZU A/2016, poz. 64 i powołane tam orzecznictwo).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał umorzył postępowanie w sprawie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.