



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 9 maja 2019 r.

Pozycja 98

POSTANOWIENIE

z dnia 28 marca 2019 r.

Sygn. akt Ts 113/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak,

po wstępnym rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, skargi konstytucyjnej H.S., A.S., T.S., J.K., J.L., B.J. i M.P. w sprawie zgodności:

art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.) z

– art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3;

– art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 2;

– art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 64 ust. 2, w związku z art. 2;

– art. 21 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 64 ust. 2;

– art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 18 maja 2017 r. (data nadania), H.S., A.S., T.S., J.K., J.L., B.J. i M.P. (dalej: skarżący) zarzucili art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim „przepis ten wyłącza możliwość dochodzenia przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli przed dniem wejścia w życie u.g.n. ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej”, niezgodność z:

1) art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, „z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – całkowicie pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia – a jednocześnie wprowadzenie przez ustawodawcę tego ograniczenia jest niezgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, gdyż cel tego przepisu, jakim jest ochrona stosunków prawnych istniejących w dniu jego wejścia w życie, może być

osiągnięty za pomocą innych środków, mniej uciążliwych dla poprzednich właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców, a ponadto przepis ten narusza istotę omawianego prawa”;

2) art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji, „z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – całkowicie pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, podczas gdy do momentu wejścia tego przepisu w życie prawo nie wiązało z okolicznościami, które uzasadniają jego zastosowanie tak daleko idących skutków prawnych”;

3) art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 64 ust. 2, w związku z art. 2 Konstytucji, „z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – całkowicie pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, wprowadzając tym samym nieuzasadnione – gdyż nie oparte na relewantnym kryterium – zróżnicowanie sytuacji prawnej poprzednich właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców w zależności od tego, czy na wywłaszczonej nieruchomości ustanowiono prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i ujawniono to prawo w księdze wieczystej do dnia 1 stycznia 1998 roku, czy też dopiero po tej dacie”.

Skarżący dodatkowo wnieśli o stwierdzenie, że art. 229 u.g.n. we wskazanym powyżej zakresie jest niezgodny z:

4) art. 21 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz

5) art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji,

„z uwagi na fakt, iż przepis ten – w razie zaistnienia sytuacji w nim określonej – całkowicie pozbawia jednostkę prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, przez co kształtuje on sytuację prawną poprzedniego właściciela tej nieruchomości lub jego spadkobiercy w sposób mniej korzystny w porównaniu z użytkownikiem wieczystym tej nieruchomości, co narusza zasadę równości, w tym równej ochrony własności i innych praw majątkowych”.

Skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą.

Aktem notarialnym z 29 grudnia 1966 r. Skarb Państwa nabył w drodze umowy sprzedaży działkę nr [...] w G. od ówczesnych właścicieli: F.D. i M.K. Umowa ta została zawarta w trybie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70).

Działka ta została następnie podzielona, w wyniku czego powstały m.in. działki nr [...] i [...], które wskutek połączenia z innymi utworzyły następnie działkę nr [...], która uległa następnie kolejnemu podziałowi, w wyniku którego powstała m.in. działka nr [...].

Zgodnie z treścią księgi wieczystej nr [...], nieruchomość oznaczona jako działka nr [...] położona w G. stanowi własność Skarbu Państwa, a jej użytkownikiem wieczystym jest Orbis S.A. z siedzibą w Warszawie. Użytkowanie wieczyste nabyte zostało 5 grudnia 1990 r. przez ówczesne Państwowe Przedsiębiorstwo „Orbis” w Warszawie na mocy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1990 r. Nr 79, poz. 474, ze zm.), co – zgodnie z art. 2 ust. 3 tejże ustawy – zostało stwierdzone decyzją Wojewody G. z 29 stycznia 1993 r. (nr [...]). Na wniosek Orbis S.A. prawo użytkowania wieczystego zostało ujawnione w księdze wieczystej 18 stycznia 1995 r.

W piśmie z 30 kwietnia 2013 r. spadkobiercy poprzednich właścicielek nieruchomości – A.S., J.K., J.L., B.J., T.S., S.S., H.S., M.P., K.S. i E.P. złożyli wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości – części działki nr [...], która powstała z wywłaszczonej działki nr [...].

Decyzją z 10 lipca 2013 r. (znak [...]) Prezydent Miasta G. orzekł o odmowie zwrotu nieruchomości stanowiącej część działki nr [...], wskazując, że doszło do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, a jego nabycie oraz ujawnienie w księdze wieczystej wypełnia dyspozycję art. 229 u.g.n.

Decyzją z 14 maja 2014 r. (znak [...]) Wojewoda P. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta G.

Wyrokiem z 13 listopada 2014 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. oddalił skargę na decyzję Wojewody P., a skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2017 r. (sygn. akt [...]), doręczonym skarżącym 20 lutego 2017 r.

Zarządzeniem z 18 października 2018 r. skarżący zostali wezwani do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez doręczenie pełnomocnictw szczególnych do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżących w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W piśmie z 30 października 2018 r. (data nadania) pełnomocnik skarżących odniósł się do powyższego zarządzenia.

Zdaniem skarżących, zakwestionowany przepis narusza: zasadę ochrony prawa własności i wynikające z niej prawo jednostki do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji), zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), zasadę równości, w tym równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia przesłanki, o których mowa w przywołanym przepisie Konstytucji oraz wymagania wskazane w art. 44, art. 53 i art. 77 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), a także, czy nie zachodzą okoliczności przewidziane w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK.

2. Skargę konstytucyjną w imieniu skarżących sporządził i wniósł pełnomocnik będący adwokatem. Do skargi załączono pełnomocnictwa szczególne (art. 53 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p. TK).

3. Skarżący wyczerpali przysługującą im drogę prawną, ponieważ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2017 r. (sygn. akt [...]) jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwyczajne środki zaskarżenia.

4. Trybunał stwierdza, że skarżący dochowali trzymiesięcznego terminu wniesienia skargi konstytucyjnej przewidzianego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego został doręczony pełnomocnikowi skarżących 20 lutego 2017 r., a skarga została wniesiona 18 maja 2017 r. (data nadania).

5. Problem przedstawiony w skardze konstytucyjnej dotyczy możliwości dochodzenia przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli

przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.) ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Zdaniem skarżących, zakwestionowany art. 229 u.g.n. pozbawia właściciela lub jego spadkobierców prawa dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości niezależnie od tego, czy nieruchomość została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia, czy też nie. Prowadzi to do sytuacji, w której kwestia wykorzystania lub niewykorzystania nieruchomości na cel wywłaszczenia, uregulowana wprost w ustawie zasadniczej jako jeden z warunków dopuszczalności wywłaszczenia, ustąpić musi przed dodatkową, nieprzewidzianą w Konstytucji przesłanką negatywną. W ten sposób zdefiniowany w analizowanej skardze problem bez wątpienia wymaga przeprowadzenia rozpoznania merytorycznego pod kątem uwarunkowań konstytucyjnych.

6. W ocenie Trybunału skarżący prawidłowo określili przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK), wskazali, jakie przysługują im konstytucyjne prawa i w jaki sposób zostały – ich zdaniem – naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK), a także uzasadnili sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK).

Skoro złożona skarga spełnia wymagania przewidziane w u.o.t.p. TK, a nie zachodzą okoliczności określone w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK, to – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p. TK – zasadne jest nadanie jej dalszego biegu.