



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 22 października 2020 r.

Pozycja 322

POSTANOWIENIE

z dnia 18 lipca 2019 r.

Sygn. akt Ts 230/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej B.S. w sprawie zgodności:

art. 136 ust. 1-3 w związku z art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147) w zakresie, w jakim użyte przez prawodawcę w tych artykułach sformułowanie „cel określony w decyzji o wywłaszczeniu” daje organom administracji publicznej możliwość odmowy orzeczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości pomimo niezrealizowania „celu publicznego”, do którego osiągnięcia wywłaszczana nieruchomość miała być niezbędna, a który to determinuje możliwość wydania aktów wywłaszczeniowych. W rezultacie powoduje to, że część podmiotów tej samej kategorii wykluczona jest z możliwości skutecznego ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, natomiast podmioty publiczne mogą z niej korzystać pomimo braku konstytucyjnej legitymacji do ingerowania we własność prywatną oraz prawnej przyczyny nabycia własności w drodze wywłaszczenia, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W sporządzonej przez adwokata i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 grudnia 2017 r. (data nadania) skardze konstytucyjnej B.S. (dalej: skarżący) wystąpił z żądaniem przytoczonym *in extenso* w komparycji niniejszego postanowienia.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Decyzją Naczelnika Urzędu Gminy w N. z 15 lutego 1979 r.(znak: [...]) na rzecz Skarbu Państwa dokonano wywłaszczenia działki skarżącego z przeznaczeniem na budowę zbiornika wodnego „S.”.

Pismem z 23 maja 2014 r. skarżący wystąpił o zwrot części wywłaszczonej działki, co uzasadnił faktem, że na części działki nie został zrealizowany cel wywłaszczenia albowiem przesunięciu uległy granice lokalizacji inwestycji „Zbiornik wodny S.”.

Starosta H. decyzją z 18 grudnia 2014 r. (nr [...]) odmówił zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Wojewoda P., uwzględniając odwołanie skarżącego, decyzją z 1 kwietnia 2015 r. (nr [...]) uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Starosta H. rozpoznając powtórnie sprawę, decyzją z 4 sierpnia 2016 r. (znak: [...]) postanowił zwrócić na rzecz skarżącego wywłączoną nieruchomość, jednocześnie zobowiązując go do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa zwaloryzowanego odszkodowania w kwocie 762,72 zł.

Powyższa decyzja została zaskarżona przez Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w B. Wojewoda P. uwzględnił powyższe odwołanie i decyzją z 12 września 2016 r. (nr [...]) uchylił zaskarżoną decyzję i orzekł co do istoty sprawy w ten sposób, że odmówił skarżącemu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że cel wywłaszczenia w stosunku do nieruchomości skarżącego został zrealizowany.

Od powyższej decyzji skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. (dalej: WSA), który wyrokiem z 15 grudnia 2016 r. (sygn. akt [...]) podzielając stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji oddalił skargę.

Naczelny Sąd Administracji wyrokiem z 10 sierpnia 2017 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA.

Zarządzeniem sędziego Trybunału z 29 listopada 2018 r. skarżący został wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, przez udokumentowanie daty doręczenia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 sierpnia 2017 r. (sygn. akt [...]) oraz doręczenie jednej kopii skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami.

W piśmie z 4 grudnia 2018 r. skarżący uzupełnił powyższe braki.

Zdaniem skarżącego w niniejszej sprawie doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji braku pierwotnego jej wykorzystania na cel publiczny, na jaki nastąpiło wywłaszczenie. Wskazuje on, że użyte przez ustawodawcę w art. 136 ust. 1 oraz art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.) sformułowanie „cel określony w decyzji o wywłaszczeniu” nie może być odczytywany w oderwaniu od pojęcia „cel publiczny”, który to cel determinuje możliwość dokonania wywłaszczenia. Roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości ma charakter osobisty i obligacyjny, które należy zakwalifikować jako „inne uprawnienie o charakterze majątkowym” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, uzyskujące szerszą ochronę na podstawie art. 21 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W dalszej części uzasadnienia skarżący, powołując się na orzecznictwo Trybunału podnosi, że nie ma przeszkód, aby przedmiotem kontroli w ramach skargi konstytucyjnej była treść przepisu, ustalona w toku jego stałej, powszechnej i powtarzanej wykładni sądowej. Podkreśla, że w niniejszej sprawie nie ma wątpliwości, że pojęcie „cel określony w decyzji o wywłaszczeniu” został odczytany w oderwaniu od pojęcia „celu publicznego jakiego przedmiot wywłaszczenia miał posłużyć”. Wadliwość interpretacji powyższego pojęcia – zdaniem skarżącego – wystąpiła zarówno przez organami administracji orzekającymi w niniejszej sprawie, jak i sądami administracyjnymi. Tego rodzaju wnioskowanie jego zdaniem, „dotknięte jest wadą skutkującą naruszeniem przysługujących mu z mocy norm konstytucyjnych praw i wolności”. Skarżący podkreśla, że przedstawione przez niego rozważania dotyczące pojęcia „celu publicznego” są „wystarczające do dokonania oceny prawidłowości

rozstrzygnięć wydanych przez organy administracji i sądy administracyjne z punktu widzenia ich zgodności ze wskazanymi w *petitum* skargi wzorcami”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072, ze zm.; 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 lub gdy jest oczywiście bezzasadna.

2. W myśl utrwalonego poglądu normatywna treść przepisów może być kształtowana przez organy stosujące prawo. Jeżeli organy te nadają przepisom utrwalone i jednolite rozumienie, to powinno być ono uwzględniane przez Trybunał przy ocenie zarzutu niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją (zob. np. wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83).

Tożsamy pogląd został wyrażony przez skarżącego w skardze konstytucyjnej (s. 17). Trybunał przypomina jednak, że to na skarżącym spoczywa ciężar wykazania istnienia utrwalonej i jednolitej linii orzeczniczej dotyczącej kwestionowanych przepisów. Skarżący tymczasem nie przedstawił żadnego orzeczenia, które potwierdziłoby jego sposób rozumienia zaskarżonych przepisów.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego wraz z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Jeżeli skarga konstytucyjna nie zawiera uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności przepisu, a jedynie niekonstytucyjnego stosowania prawa, to należy stwierdzić, iż wymóg uzasadnienia niekonstytucyjności przepisu nie został przez skarżącego spełniony.

Analiza uzasadnienia skargi wskazuje na to, że skarżący kwestionuje *de facto* rozstrzygnięcia wydane w jego sprawie, a nie treść zaskarżonych przepisów. Przykładowo, na s. 9 skarżący podnosi, że „[...] rozważania Naczelnego Sądu Administracyjnego (...) obrazują nieprawidłowy sposób interpretacji art. 136 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 137 ust. 1 i 2 u.g.n”. Z kolei dalej wskazuje (s. 17 i 18), że „w niniejszej sprawie nie ma wątpliwości, że pojęcie »cel określony w decyzji o wyłączeniu« został odczytany w kompletnym oderwaniu od pojęcia »celu publicznego« jakiemu przedmiot wyłączenia miał posłużyć. Wadliwość interpretacji tego pojęcia wystąpiła zarówno przed organami administracji orzekającej w tej sprawie jak i sądami administracyjnymi”.

Trybunał przypomina, że wydanie wyroku i jego treść nie mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej. Skoro więc skarżący zakwestionował sposób zastosowania zaskarżonych przepisów w jego sprawie przez sądy i organy administracji publicznej, sprawa nie może być merytorycznie rozpoznana.

Powyższa okoliczność, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK w związku z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK stanowi samodzielną podstawę odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

3. Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdza, że nie wszystkie zaskarżone przepisy stanowiły podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia wskazanego przez skarżącego.

Skarżący jako przedmiot kontroli określił art. 136 ust. 1-3 w związku z art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.).

Orzeczenia wydane przez sądy administracyjne oraz organy administracji publicznej wydane w sprawie skarżącego dotyczyły zwrotu nieruchomości ze względu na niezrealizowanie celu, któremu służyć miało wywłaszczenie.

Kwestię tę reguluje przede wszystkim art. 136 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym 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, który został określony w decyzji o wywłaszczeniu. To, kiedy nieruchomość uznaje się za zbędną na ten cel, definiuje art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. I tak, zgodnie z tym przepisem, nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli: (pkt 1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo (pkt 2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany. Zdaniem skarżącego cel, któremu służyć miało wywłaszczenie jego nieruchomości nie został zrealizowany w terminie wynikającym z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Stosownie natomiast do art. 137 ust. 2 u.g.n. jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia wskazanego przez skarżącego był art. 136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 u.g.n. Kwestia użycia nieruchomości w innym celu, niż określony w decyzji wywłaszczeniowej (art. 136 ust. 1-2 u.g.n.) nie była przedmiotem rozstrzygania przez sądy administracyjne oraz organy administracji publicznej.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

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