



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 16 listopada 2020 r.

Pozycja 379

POSTANOWIENIE z dnia 30 września 2020 r. Sygn. akt Ts 169/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.B.W. o zbadanie zgodności:

art. 136 w związku z art. 137 i art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.) w zakresie, w jakim „uniemożliwiają zwrot wywłaszczonej nieruchomości spadkobiercy wywłaszczonego właściciela, gdy nieruchomość ta stała się zbędna na cel wywłaszczenia”, z art. 64 ust. 1 i 2, art. 32, art. 21 ust. 2 w związku z art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 6 listopada 2019 r. (data nadania), J.B.W. (dalej: skarżący), reprezentowany przez radcę prawnego ustanowionego pełnomocnikiem z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego:

1.1. Decyzją z 30 czerwca 1960 r. (znak: [...]) Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w B. wywłaszczyło na rzecz Skarbu Państwa – z przeznaczeniem na cele realizacji narodowych planów gospodarczych – nieruchomość gruntową położoną w C., która należała do poprzedniczki prawnej (matki) skarżącego.

1.2. W 1991 r. matka skarżącego wystąpiła o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości. Po rozpatrzeniu wniosku i uzyskaniu zgody Wojewody w porozumieniu z Szefem Inspektoratu Logistyki – Zastępcą Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Kierownik Urzędu Rejonowego w A., decyzją z 22 marca 1994 r. (znak: [...]), zwrócił część wywłaszczonej nieruchomości, zbędnej dla sanatorium Ministerstwa Obrony Narodowej.

1.3. Pismem z 29 września 2004 r. Szef Rejonowego Zarządu Infrastruktury w B. Ministerstwa Obrony Narodowej poinformował matkę skarżącego, że pozostałą część nierucho-

mości (która nie została zwrócona w 1994 r.) uznano za zbędną dla potrzeb Wojskowego Szpitala Uzdrawiskowo-Rehabilitacyjnego w C. i w razie uznania jej za trwale zbędną przez Ministerstwo Obrony Narodowej zostanie ona przekazana do Agencji Mienia Wojskowego (dalej: AMW).

1.4. W podanym do publicznej wiadomości przez AMW 7 lutego 2006 r. wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży znajdowała się m.in. przedmiotowa nieruchomość. W wykazie została zamieszczona informacja, że osoby – którym przysługuje prawo pierwokupu w rozumieniu art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.) – mogą złożyć wniosek o nabycie nieruchomości do 22 marca 2006 r. Matka skarżącego nie złożyła takiego wniosku, zaś 23 marca 2006 r. został ogłoszony przetarg ustny nieograniczony na sprzedaż nieruchomości położonej w C. Odbył się on 26 maja 2006 r. i w jego wyniku nabywcą nieruchomości został podmiot prywatny.

1.5. Wnioskiem z 9 sierpnia 2011 r. skarżący – działający jako następca prawny swojej matki – wystąpił z wnioskiem o zwrot pozostałej części wywłaszczonej nieruchomości.

1.5.1. Starosta A. (dalej też: organ pierwszej instancji) decyzją z 29 lutego 2012 r. (znak: [...]) rozpatrzył wniosek skarżącego odmownie.

Od powyższej decyzji skarżący złożył odwołanie, zarzucając organowi pierwszej instancji naruszenie:

– przepisów postępowania administracyjnego, a w szczególności art. 7, art. 8, art. 9 i art. 11 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), przez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla sprawy;

– przepisów u.g.n., a w szczególności jej art. 136, ponieważ wystąpiły pozytywne przesłanki zwrotu nieruchomości.

Wojewoda (dalej też: organ odwoławczy), decyzją z 26 kwietnia 2012 r., uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.

1.5.2. Decyzją z 21 czerwca 2012 r. (znak: [...]) Starosta A. odmówił skarżącemu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Skarżący złożył odwołanie, w którym zarzucił organowi pierwszej instancji naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, a w szczególności art. 7, art. 8, art. 9 i art. 11 k.p.a., a także naruszenie przepisów u.g.n., a w szczególności jej art. 136, ponieważ wystąpiły pozytywne przesłanki zwrotu nieruchomości.

Organ odwoławczy, decyzją z 6 września 2012 r. (znak: [...]), uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie w całości i przekazał sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.

1.5.3. Starosta A. w decyzji z 17 stycznia 2013 r. (znak: [...]) odmówił zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia organ pierwszej instancji wskazał, że wnioskiem z 9 sierpnia 2011 r. skarżący wystąpił na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n. o zwrot rzeczonyj nieruchomości, która została wywłaszczona w 1960 r. na rzecz Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele realizacji narodowych planów gospodarczych i – zgodnie z planem zagospodarowania miasta C. – przekazana Sanatorium Ministerstwa Obrony Narodowej. Na wywłaszczonej nieruchomości został wybudowany obiekt zakładu przyrodoleczniczego oraz zaplecze socjalne, co w ocenie organu oznaczało, że cel wywłaszczenia został zrealizowany. Organ ustalił ponadto, że matka skarżącego w 1991 r. wystąpiła o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości, zaś decyzją Kierownika Urzędu Rejonowego w A. z 22 marca 1994 r.

zwrócono jej część wywłaszczonej nieruchomości, która była zbędna dla sanatorium Ministerstwa Obrony Narodowej. Zwrócona działka przylegała bezpośrednio do innej nieruchomości matki skarżącego, a jej zwrot pozwolił na racjonalne zagospodarowanie działki zabudowanej, która stanowiła jej własność. Pozostała część wywłaszczonej nieruchomości została przez Ministerstwo Obrony Narodowej zagospodarowana zgodnie z celem wywłaszczenia (budowa sanatorium) i nie podlegała zwrotowi. Przedmiotowa decyzja stała się wykonalna 7 kwietnia 1994 r. Nieruchomości objętej wnioskiem skarżącego nie można było zatem uznać za zbędną w rozumieniu art. 137 u.g.n., jak również nie zachodziły przesłanki do zastosowania art. 136 u.g.n. w odniesieniu do możliwości zwrotu nieruchomości wywłaszczonej użytej na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Przeciw zwrotowi tej nieruchomości przemawiał także fakt jej sprzedaży w 2006 r. podmiotowi trzeciemu.

Skarżący złożył odwołanie od decyzji Starosty A., zarzucając mu naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, a w szczególności art. 7, art. 8, art. 9, art. 11 i art. 107 k.p.a., oraz naruszenie przepisów u.g.n., a w szczególności art. 136 tej ustawy. Zarzucił również wydanej decyzji naruszenie uprawnienia skarżącego do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jako prawa konstytucyjnego wywiedzonego z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Wojewoda, decyzją z 21 marca 2013 r. (znak:[...]), utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji.

Na powyższą decyzję skarżący wniósł skargę do sądu administracyjnego, w której zarzucił organowi odwoławczemu naruszenie art. 7, art. 8, art. 9, art. 11, art. 61 i art. 107 k.p.a. przez pominięcie okoliczności faktycznych opisanych szczegółowo w tej skardze.

Wyrokiem z 11 września 2013 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. uchylił decyzję z 21 marca 2013 r. oraz poprzedzającą ją decyzję z 17 stycznia 2013 r., dając organowi pierwszej instancji wytyczne odnośnie do sposobu postępowania.

1.5.4. Decyzją z 4 listopada 2014 r. (znak: [...]) Starosta A. odmówił skarżącemu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego uznał on, że ta część wywłaszczonej nieruchomości, której zwrotu domagał się skarżący, została zagospodarowana przez Ministerstwo Obrony Narodowej zgodnie z celem wywłaszczenia i przez to nie podlega zwrotowi. Oznacza to, iż nie można jej uznać za zbędną w rozumieniu art. 137 u.g.n., jak również nie zachodzą przesłanki z art. 136 u.g.n. Ponadto przeciw zwrotowi tej nieruchomości przemawiał fakt jej sprzedaży w 2006 r. podmiotowi trzeciemu.

Skarżący odwołał się od powyższej decyzji, zarzucając organowi pierwszej instancji naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, a w szczególności art. 7, art. 8, art. 9, art. 11 i art. 107 k.p.a. przez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych sprawy, a w szczególności – czy na przedmiotowej nieruchomości zrealizowano narodowe plany gospodarcze i czy została ona zagospodarowana zgodnie z planem zagospodarowania miasta C. oraz czy nadal na tej nieruchomości realizowane są cele narodowych planów gospodarczych, a ponadto nieustalenie udziału matki skarżącego w postępowaniu związanym z przekazaniem przedmiotowej nieruchomości dla AMW i nieustalenie, czy zbycie tej nieruchomości nastąpiło bez powiadomienia jej o tym, jak również pominięcie poprzedniczki prawnej w postępowaniu związanym ze zwrotem przedmiotowej nieruchomości i realizacji jej prawa pierwokupu. Skarżący zarzucił ponadto decyzji pierwszoinstancyjnej naruszenie art. 136 i n. u.g.n.

Wojewoda, decyzją z 13 maja 2015 r. (znak: [...]), utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu stwierdził, że budynek zakładu leczniczego został wybudowany na przedmiotowej nieruchomości w 1964 r., a pozostałe elementy infrastruktury powstały w latach 1960-1968. W związku z tym nieruchomość została wykorzystana na cele wskazane w decyzji wywłaszczeniowej, a tym samym nie stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu w rozumieniu przepisów zawartych w art. 137 u.g.n. W odniesieniu do zarzutów skarżącego organ odwoławczy podniósł, że: poprzedniczka prawna skar-

żącego nie wystąpiła ze stosownym wnioskiem umożliwiającym jej skorzystanie z prawa pierwokupu nieruchomości w terminie, o którym mowa w art. 35 ust. 2 pkt 12 u.g.n., pomimo iż wykaz nieruchomości AMW przeznaczonych do sprzedaży został prawidłowo udostępniony do publicznej wiadomości; organ pierwszej instancji podjął wszystkie czynności niezbędne do wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia; organ pierwszej instancji wyczerpująco informował strony postępowania o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron; w sprawie zostały spełnione przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia, tj. nieruchomość została wywłaszczona na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, w związku z czym odmowa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie narusza prawa do własności i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia wynikających z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; nieruchomość została sprzedana w 2006 r. podmiotowi trzeciemu.

Skarżący wniósł skargę do sądu administracyjnego na decyzję organu odwoławczego. Zarzucił w niej naruszenie przez Wojewodę art. 7, art. 8, art. 9, art. 11, art. 61 i art. 107 k.p.a. przez pominięcie – opisanych w skardze – okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Wyrokiem z 5 stycznia 2016 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. uchylił decyzję organu odwoławczego. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że z dokumentacji sprawy nie wynika precyzyjne określenie celu wywłaszczenia związanego z realizacją konkretnego narodowego planu gospodarczego, a konieczność wyjaśnienia tej właśnie okoliczności i to wyłącznie w stosunku do działki, o której zwrot ubiegał się skarżący, stanowiła powinność organu.

1.5.5. Wojewoda, decyzją z 7 grudnia 2016 r. (znak: [...]), utrzymał w mocy decyzję Starosty A. z 4 listopada 2014 r., uznawszy ją za zgodną z prawem.

Powyższa decyzja została zaskarżona do sądu administracyjnego. Skarżący zarzucił organowi odwoławczemu naruszenie art. 7, art. 8, art. 9, art. 11, art. 61 i art. 107 k.p.a. przez pominięcie – opisanych w skardze – okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Skarga została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. z 12 kwietnia 2017 r. (sygn. akt [...]). Sąd uznał bowiem budowę sanatorium Ministerstwa Obrony Narodowej za inwestycję zgodną z wytycznymi ogólnego planu miasta C. oraz z centralnymi planami gospodarczymi.

Skarga kasacyjna, wniesiona przez skarżącego od powyższego orzeczenia, została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego – Izby Ogólnoadministracyjnej z 10 lipca 2019 r. (sygn. akt [...]), w którym podzielono zapatrywanie prawne sądu pierwszej instancji.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 15 maja 2020 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 22 maja 2020 r.) skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez:

- 1) doręczenie w pięciu egzemplarzach poświadczonych kopii:
 - a) decyzji Starosty A. z 21 czerwca 2012 r.,
 - b) decyzji Starosty A. z 17 stycznia 2013 r.,
 - c) decyzji Wojewody z 21 marca 2013 r.,
 - d) wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. z 11 września 2013 r. (sygn. akt [...]),
 - e) decyzji Starosty A. z 4 listopada 2014 r.,
 - f) decyzji Wojewody z 13 maja 2015 r.,
 - g) wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. z 5 stycznia 2016 r. (sygn. akt [...]),

h) decyzji Wojewody z 7 grudnia 2016 r.;

2) dokładne uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 136 w związku z art. 137 i art. 229 u.g.n. z art. 64 ust. 1 i 2, art. 32, art. 21 ust. 2 w związku z art. 7 i art. 2 Konstytucji.

3. W piśmie procesowym, wniesionym do Trybunału 29 maja 2020 r. (data nadania), skarżący odniósł się do zarządzenia sędziego Trybunału.

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 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniono art. 136 w związku z art. 137 i art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.; obecnie: Dz. U z 2020 r. poz. 65, ze zm.; dalej: u.g.n.). Przepisy te w dacie wszczęcia postępowania przez skarżącego, tj. 9 sierpnia 2011 r., miały następujące brzmienie:

– art. 136:

„1. Nieruchomość 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.

2. 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.

3. 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.

4. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3.

5. W przypadku niezłożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu, uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa.

6. *(utracił moc)*”;

– art. 137:

„1. 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.

2. Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część”;

– art. 229:

„Roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej”.

3. Trybunał stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna spełnia przesłanki warunkujące przekazanie jej do rozpoznania merytorycznego, gdyż została sporządzona w imieniu skarżącego przez radcę prawnego (art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK), zaś skarżący:

– wyczerpał przysługującą mu drogę prawną (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK), ponieważ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lipca 2019 r. (sygn. akt [...]) jest prawomocny i niezaskarżalny;

– dochował przepisanego, trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK), ponieważ odpis wyżej wymienionego wyroku został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 8 sierpnia 2019 r., a skarga została wniesiona do Trybunału 6 listopada 2019 r.;

– prawidłowo określił przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK);

– wskazał, które konstytucyjne prawa i wolności oraz w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK);

– przedstawił stosowne uzasadnienie sformułowanych przez niego zarzutów (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK – należało postanowić jak w sentencji.