



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 14 grudnia 2021 r.

Pozycja 69

POSTANOWIENIE z dnia 30 listopada 2021 r. Sygn. akt SK 82/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Rafał Wojciechowski
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 listopada 2021 r., skargi konstytucyjnej B.S. o zbadanie zgodności:

art. 136 ust. 1, 2 i 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., 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:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. B.S. (dalej: skarżący) wniósł 15 grudnia 2017 r. (data nadania) skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności 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, ze zm.; dalej: u.g.n.) 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.

1.1. Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego:

Decyzją Naczelnika Urzędu Gminy w N. z 15 lutego 1979 r. (dalej: decyzja wywłaszczeniowa) dokonano – na rzecz Skarbu Państwa – wywłaszczenia działki skarżącego z przeznaczeniem na budowę zbiornika wodnego [...] (dalej: zbiornik wodny).

W piśmie z 23 maja 2014 r. skarżący wystąpił o zwrot części wywłaszczonej działki, co uzasadnił faktem, że na jej części nie został zrealizowany cel wywłaszczenia, albowiem przesunięciu uległy granice lokalizacji zbiornika wodnego.

Starosta decyzją z 18 grudnia 2014 r. odmówił zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, uznając, że nieruchomość ta nie stała się zbędna.

Wojewoda, uwzględniając odwołanie skarżącego, decyzją z 1 kwietnia 2015 r. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Starosta, rozpoznawszy powtórnie sprawę, decyzją z 4 sierpnia 2016 r. postanowił zwrócić na rzecz skarżącego wywłaszczoną nieruchomość, jednocześnie zobowiązując go do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa zwaloryzowanego odszkodowania.

Powyższa decyzja została zaskarżona przez Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych. Wojewoda uwzględnił powyższe odwołanie i decyzją z 12 września 2016 r. uchylił zaskarżoną decyzję i orzekł co do istoty sprawy w ten sposób, że odmówił skarżącemu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W uzasadnieniu decyzji przedstawiono rys historyczny sprawy, wskazując, że decyzją z lipca 1976 r. zatwierdzono pod względem urbanistycznym i architektonicznym plan realizacyjny zagospodarowania terenu inwestycji, wśród których wymieniono m.in. zbiornik wodny oraz kanał wodny. Wyjaśniono, że z decyzji wywłaszczeniowej wynika, iż nieruchomość skarżącego została wywłaszczona z przeznaczeniem pod budowę zbiornika wodnego. Wskazano, że został on wybudowany oraz że jego celem była funkcja retencyjna i ta została zrealizowana. Zaznaczono także, że jego budowa nie była nierozzerwalnie związana z budową kanału i niezrealizowanie jego budowy nie oznacza braku realizacji celu wywłaszczenia.

Od powyższej decyzji skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA), który wyrokiem z 15 grudnia 2016 r., podzielając stanowisko wyrażone w zakwestionowanej decyzji, oddalił skargę. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia WSA wyjaśnił, że budowa zbiornika wodnego nie była nierozzerwalnie związana z budową kanału. Podkreślił, że podstawowym celem zbiornika wodnego jest funkcja retencyjna, a skoro został on wybudowany, to cel wywłaszczenia został zrealizowany. Zazaczył przy tym, że pełnienie wyłącznie tej funkcji, przy jednoczesnym braku kanału, który umożliwiłby zaopatrywanie w wodę okolicznego rolnictwa, przemysłu oraz miasta, nie przekreśla uznania, że cel wywłaszczenia został zrealizowany.

Naczelny Sąd Administracji (dalej: NSA) wyrokiem z 10 sierpnia 2017 r. oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA. NSA wyjaśnił, że zbiornik wodny miał pełnić funkcję retencyjną i służyć zaopatrywaniu w wodę ludności, przemysłu i miasta, jak również stworzyć warunki do rozwoju turystyki. Natomiast w związku z brakiem budowy kanału pełni on wyłącznie funkcję retencyjną. NSA wskazał, że wobec tego został zrealizowany cel szczegółowy, wynikający z decyzji wywłaszczeniowej. Późniejsza zmiana koncepcji i zaniechanie rea-

lizacji całego zamierzenia, jak również ewentualne zmiany lokalizacji inwestycji – w ocenie NSA – nie mają wpływu na fakt, że zbiornik służy celom, na jaki został wywłaszczony.

1.2. Skarżący wskazuje na naruszenie jego konstytucyjnego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji braku pierwotnego jej wykorzystania na cel publiczny, na jaki nastąpiło wywłaszczenie. Podkreśla, że 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 ocenie skarżącego, użyte przez ustawodawcę w art. 136 ust. 1 oraz art. 137 ust. 1 u.g.n. sformułowanie „cel określony w decyzji o wywłaszczeniu” nie może być odczytywane w oderwaniu od pojęcia „cel publiczny”, który to cel determinuje możliwość dokonania wywłaszczenia. Skarżący podnosi, że na nieruchomości będącej uprzednio jego własnością wprawdzie zrealizowano cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, tj. wybudowano zbiornik wodny (s. 12 skargi), jednak zbiornik ten nigdy nie służył realizacji celu publicznego, jakim było dostarczanie wody okolicznemu rolnictwu, przemysłowi oraz miastu (s. 13 skargi). Skarżący podkreśla, że organy administracji oraz sądy, na podstawie zakwestionowanych przepisów, mogą odmówić zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, wskazując jedynie na zrealizowanie jakiejś inwestycji, nie badając przy tym, czy posłużyła ona do osiągnięcia zamierzonego „celu publicznego”.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2018 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, które usunął w piśmie z 4 grudnia 2018 r.

Postanowieniem z 18 lipca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, stwierdzając, że skarżący kwestionuje nie treść zaskarżonych przepisów, lecz sposób ich zastosowania w jego sprawie przez sądy i organy administracji publicznej. Skarżący wniósł zażalenie na powyższe orzeczenie.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 15 lipca 2020 r. uwzględnił zażalenie i nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

3. W piśmie z 25 września 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 25 listopada 2020 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Prokuratora Generalnego, sądy administracyjne orzekające w sprawie skarżącego posługują się w uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć pojęciem „cel wywłaszczenia” jako równoważnym pojęciu „cel publiczny”. Prokurator Generalny wskazuje, że z analizy tych orzeczeń wynika, że sądy te uznały, iż – w stosunku do wywłaszczonej nieruchomości – doszło do urzeczywistnienia zarówno „celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu”, jak i stanowiącego podstawę tej decyzji – wynikającego z art. 112 ust. 3 u.g.n. – „celu publicznego”. W konsekwencji – zdaniem Prokuratury Generalnego – skarżący błędnie wyinterpretował normę prawną z podstawy prawnej wydanego przez NSA wyroku. Prokurator Generalny podkreśla, że NSA – wbrew twierdzeniom skarżącego – nie uznał, że realizacja „celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu” jest – pomimo braku realizacji „celu publicznego” – przesłanką odmowy orzeczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Toteż – zdaniem Prokuratora Generalnego – brak jest merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a wydanym w sprawie skarżącego ostatecznym rozstrzygnięciem.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniono art. 136 ust. 1, 2 i 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).

1.2. Skarżący jako wzorce kontroli wskazał art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału, badanie dopuszczalności rozpoznania skargi nie kończy się w fazie rozpoznania wstępnego, lecz jest dokonywane przez cały czas jej rozpoznania (zob. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37 i cytowane tam orzecznictwo). Na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (zob. zamiast wielu, wyrok z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam orzecznictwo).

2.2. Jednym z warunków merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest określenie przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK).

2.3. W niniejszej sprawie przedmiot kontroli został określony zakresowo. W uzasadnieniu skargi skarżący wskazuje, że stawiane przez niego zarzuty wiążą się z wykładnią kwestionowanych przepisów przyjętą przez sądy orzekające w jego sprawie. Skarżący zarzuca niezgodność z Konstytucją przepisom w znaczeniu nadanym im w ostatecznym orzeczeniu, o którym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trybunał dopuszcza taki zarzut jako zarzut nie na wykładnię (stosowanie) prawa, ale na przepis w określonym, choćby jednostkowym rozumieniu. Zarzut taki musi być jednak właściwie uzasadniony.

Wymagany poziom staranności rekonstrukcji wykładni, którą miał według skarżącego zastosować sąd w ostatecznym rozstrzygnięciu, zależy od tego, czy zastosowana wykładnia jest wykładnią utrwaloną i powszechnie stosowaną w judykaturze, czy też ma charakter odosobniony, jednostkowy. O ile w pierwszym wypadku wystarczy wykazanie istnienia określonego nurtu orzeczniczego oraz tego, że ostateczne rozstrzygnięcie wpisuje się w ten nurt, o tyle w drugim wypadku konieczne jest pełne, rzetelne i niebudzące najmniejszych wątpliwości wykazanie przez skarżącego, że sąd w swoim orzeczeniu przyjął określoną interpretację, odbiegającą od głównego nurtu orzeczniczego. W praktyce podstawą rozstrzygnięcia nie jest bowiem jeden przepis, ale zastosowanych jest co najmniej kilka, których znaczenie stanowi normę – podstawę orzeczenia. Treść takiej normy nie musi być także zdeterminowana określoną wykładnią tylko jednego, spośród kilku, przepisu. Teoretycznie nie jest wyłączone, aby podobną, a nawet identyczną, normę można było uzyskać, stosując określoną wykładnię innego przepisu, który był podstawą, wraz z innymi przepisami, zastosowanej w sprawie normy. Każda zatem wątpliwość co do tego, czy sąd zastosował zarzucaną w skardze odosobnioną interpretację określonego przepisu, powoduje brak możliwości określenia przedmiotu

kontroli. W takim wypadku postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu (por. postanowienie TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 14/20, OTK ZU A/2021, poz. 3; wyrok TK z 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU A/2021, poz. 54). W związku z tym niezbędne było ustalenie, czy wskazane przez skarżącego znaczenie przepisu zostało w jego sprawie zastosowane.

2.4. Analizując powyższe zagadnienie, należy przypomnieć, że – w ocenie skarżącego – celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu było wybudowanie zbiornika wodnego, natomiast „celem publicznym”, na który dokonano wywłaszczenia, było dostarczanie wody okolicznemu rolnictwu oraz przemysłowi i miastu. Skarżący wskazuje, że w jego sprawie doszło do realizacji pierwszego z celów, natomiast – w związku z zaniechaniem wybudowania kanału, który był częścią planu realizacyjnego zagospodarowania inwestycji – nie zrealizowano drugiego. Zdaniem skarżącego, sądy oraz organy administracji publicznej, analizując zasadność zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, uznały, że zrealizowanie wyłącznie pierwszego z celów uzasadnia odmowę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W odniesieniu do takich twierdzeń, Trybunał stwierdził, że nie mają one potwierdzenia w orzeczeniach zapadłych w sprawie skarżącego.

W uzasadnieniu wyroku NSA, wskazanym jako ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, wyjaśniono, że „[a]naliza treści decyzji daje podstawę do przyjęcia, że zbiornik miał pełnić funkcję retencyjną i służyć zaopatrywaniu w wodę ludności i przemysłu miasta (...), jak również stworzyć warunki do rozwoju turystyki. Z uwagi na brak kanału pełni wyłącznie funkcję retencyjną. Należy zatem uznać, że został zrealizowany cel szczegółowy, wynikający z decyzji wywłaszczeniowej. Późniejsza zmiana koncepcji i zaniechanie realizacji całego zamierzenia wynikającego z planu realizacyjnego, jak również ewentualne zmiany konkretnej lokalizacji nie ma wpływu na fakt, że zbiornik służy celom, na jaki został wywłaszczony”. Z powyższego fragmentu jednoznacznie wynika, że NSA nie badał jedynie tego – jak twierdzi skarżący – czy został zrealizowany „cel określony w decyzji o wywłaszczeniu” – budowa zbiornika wodnego, ale również jakie funkcje miał on pełnić, a więc jaki był „cel publiczny” wywłaszczenia. W konsekwencji należy zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że wyinterpretowana przez skarżącego z zakwestionowanych przepisów norma prawna nie miała zastosowania w sprawie skarżącego. NSA – wbrew twierdzeniom skarżącego – nie uznał, że „realizacja celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu” przy braku realizacji „celu publicznego” stanowi przesłankę odmowy orzeczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Trzeba przy tym podkreślić, że jednym z „celów publicznych” wywłaszczenia była – zdaniem NSA – także retencja wody. Twierdzenia skarżącego, że „celem publicznym” wywłaszczenia było jedynie dostarczanie wody okolicznemu rolnictwu oraz przemysłowi i miastu można uznać jedynie za polemikę z ustaleniami NSA.

Braki formalne rozpatrywanej skargi konstytucyjnej były przyczyną niedopuszczalności wydania wyroku w sprawie, dlatego postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał postanowił jak w sentencji.