

RCL.DPiO 5604-36/14

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 13 MARCA 2014 R., SYGN. AKT P 38/11

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 24 marca 2014 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 376.

2. Sentencja orzeczenia:

Art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518) **w zakresie**, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z **art. 2 w związku z art. 165 ust. 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Z dniem wejścia wyroku w życie, tj. z dniem 24 marca 2014 r., art. 137 ust. 1 pkt 2 w zakresie wskazanym w sentencji utracił moc obowiązującą.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego była ocena zgodności art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518; dalej: u.g.n.) z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji. Przy ustaleniu proporcjonalności naruszenia ww. artykułów Trybunał uwzględnił również art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Zakwestionowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) przepisy znajdują się w rozdziale 6 u.g.n. – „Zwrot wywłaszczonych nieruchomości”. Zgodnie z art. 136 poprzedni właściciel nieruchomości wywłaszczonej lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Ze stosownym wnioskiem 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, przyznanych w ramach wywłaszczenia. 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 wygasa.

Pojęcie nieruchomości zbędnej, kluczowe dla badania możliwości zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, znalazło się w art. 137 ust. 1 u.g.n. Zgodnie z jego pierwotnym brzmieniem, obowiązującym od dnia wejścia u.g.n. w życie, tj. od dnia 1 stycznia 1998 r., nieruchomość uznawano 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) utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel ten nie został zrealizowany.

Powyższe brzmienie art. 137 ust. 1 uległo zmianie na mocy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), która weszła w życie 22 września 2004 r. Z tym dniem dotychczasowa treść pkt 2 omawianego przepisu została zastąpiona następującym brzmieniem: „2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany”. Ustawa nowelizująca nie zawierała przy tym regulacji intertemporalnej.

W następstwie ww. zmiany treści art. 137 ust. 1 pkt 2 dominujący kierunek wykładni przepisów art. 136 i art. 137 u.g.n. nadał im retroaktywny zakres zastosowania. Organy i sądy administracyjne dokonywały oceny ziszczenia się przesłanki niezrealizowania celu publicznego nie na moment wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego o zwrot, lecz w chwili upływu 10-letniego terminu liczonego od dnia wywłaszczenia, niezależnie od tego, kiedy to wywłaszczenie nastąpiło, oraz bez względu na to, czy cel ten został faktycznie zrealizowany zgodnie z decyzją o wywłaszczeniu. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia

1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1612/09: „(...) przez pojęcie zbędności nieruchomości w rozumieniu art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy należy rozumieć sytuację faktyczną, w której od dnia w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna upłynął 10 letni okres i w tym okresie cel wywłaszczenia nie został zrealizowany. Stosowanie tego przepisu związane jest zatem z niezrealizowaniem celu wywłaszczenia w określonym terminie od uostatecznienia się decyzji o wywłaszczeniu (10 lat)”. Innymi słowy, zrealizowanie celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu, które jednak nastąpiło już po upływie w przeszłości terminów określonych w art. 137 ust. 1, stanowiło każdorazowo podstawę zwrotu nieruchomości byłym właścicielom, bez względu na jakiegokolwiek inne okoliczności, czy to natury ekonomicznej, czy też celowościowej.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Wzorcami kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie były zasady niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji) i ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1), a także zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wyprowadzana z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Retroakcja (wsteczne działanie prawa) polega na tym, że nowo ustanowione przepisy prawne nakazują kwalifikować według nowych norm czyny, stany rzeczy lub zdarzenia, które miały miejsce i zakończyły się w przeszłości. Ogólny zakaz retroakcji stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego i ma gwarantować obywatelom możliwość układania spraw w zaufaniu, że nie narażą się na skutki prawne swojego działania, których nie mogli przewidzieć (zob. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że zasada *lex retro non agit* ma zastosowanie zwłaszcza wówczas, gdy nowe prawo jest niekorzystne dla interesów określonych podmiotów, w szczególności dla nabytych w zgodzie z obowiązującymi dotychczas przepisami praw podmiotowych (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98). Zakaz retroakcji nie ma charakteru absolutnego, ale ewentualne odstępstwa od niego muszą być uzasadnione ochroną innych wartości konstytucyjnych oraz być zgodne z wymaganiami art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W orzecznictwie TK odróżnia się retroaktywność prawa od retrospektywności (retroaktywności pozornej). Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy regulacja odnosi się do stosunków prawnych zaistniałych i zakończonych przed wejściem w życie nowych przepisów, z drugą – kiedy stosunki zaistniałe wcześniej nadal trwają. Retrospektywność, w odróżnieniu od retroaktywności,

jest dozwolona konstytucyjnie. Jej zakaz oznaczałby „nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych” (wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04).

Adresatami zasady niedziałania prawa wstecz są zarówno osoby fizyczne i prawne, jak i jednostki samorządu terytorialnego (dalej również: j.s.t.). Zgodnie bowiem z art. 165 ust. 1 ustawy zasadniczej, wyrażającym zasadę ich samodzielności, j.s.t. mają osobowość prawną oraz przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Na konstytucyjną zasadę samodzielności j.s.t. składają się m.in. następujące cechy (wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05):

- 1) j.s.t. mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy;
- 2) ingerencja w sferę samodzielności j.s.t. musi być zgodna z zasadą proporcjonalności;
- 3) prawa i interesy j.s.t. podlegają ochronie sądowej.

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że komunalna własność nieruchomości, w tym nieruchomości uzyskanych w drodze wyłączenia, podporządkowana jest realizowanym przez j.s.t. zadaniom publicznym – stanowi majątkowe zabezpieczenie ich realizacji (zob. wyrok TK z 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00). Z jednej strony ogranicza to swobodę j.s.t. w zakresie sposobu wykonywania tej własności, z drugiej wzmacnia pozycję samorządu w przypadku sporu co do zwrotu mienia przeznaczonego do wykonywania zadań publicznych.

Ostatnim przywołanym w uzasadnieniu orzeczenia wzorcem kontroli konstytucyjności był art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej („Wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”). Z zawartych w tym przepisie przesłanek wyłączenia Trybunał wyprowadził w swoim orzecznictwie zasadę zwrotu wyłączonej nieruchomości. Jej istotę stanowi „obowiązek dopuszczenia zwrotu wyłączonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wyłączenia” (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01). W wyroku z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, Trybunał wyznaczył granicę zastosowania tej zasady: „zakres normatywny art. 21 ust. 2 Konstytucji »konsumuje się« w chwili dokonania celu wyłączenia określonego w decyzji wyłączeniowej i nie obejmuje dalszych sytuacji powstałych już w trakcie wykorzystywania nieruchomości na cel określony w decyzji o wyłączeniu”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez WSA wsteczne działanie art. 137 ust. 1 pkt 2 wobec nieruchomości wywłaszczonych przed 27 maja 1990 r. stanowi – poprzez ingerencję w konstytucyjnie chronioną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – wyraźne naruszenie art. 2 Konstytucji. Retroaktywne działanie zawartej w tym przepisie przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości pogorszyło sytuację jednostek samorządu terytorialnego przejmujących wywłaszczone nieruchomości w toku procesu komunalizacji mienia państwowego. J.s.t. mogły zasadnie oczekiwać, że ustawodawca po 22 września 2004 r. będzie szanował ogólny kształt dotychczasowych zasad zwrotu nieruchomości skomunalizowanych, jakie obowiązywały w okresie transformacji systemowej. Do nich podmioty te dostosowywały swoje zachowanie od chwili swego powstania w 1990 r. Zdaniem Trybunału nakaz zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, na których w chwili żądania zwrotu zrealizowano cel wywłaszczenia, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą samodzielności j.s.t. w jej aspekcie finansowym oraz wykonywania zadań publicznych. Przeciwwagi dla konieczności ochrony interesów j.s.t. Trybunał nie odnalazł w art. 21 ust. 2 Konstytucji, gdyż jego zakres zastosowania nie obejmuje sytuacji, w których nieruchomość została zagospodarowana zgodnie z celem wywłaszczenia przed dniem złożenia wniosku o jej zwrot.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Skutkiem wejścia orzeczenia w życie jest ograniczenie możliwych kierunków wykładni art. 137 ust. 1 pkt 2. Z dniem 24 marca 2014 r. przepis ten w zakresie, w jakim działał retroaktywnie, tj. za nieruchomość zbędną uznawał nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, utracił moc obowiązującą. Od tego dnia biegnie zatem miesięczny termin na wznowienie postępowania na podstawie art. 145a Kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym z uwagi na zakresową niekonstytucyjność art. 137 ust. 1 pkt 2 skuteczne wznowienie możliwe będzie w przypadku tych stanów faktycznych, które mieszczą się w zakresie wskazanym w sentencji wyroku.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Uzasadnienie wyroku nie zawiera szczegółowych wskazówek natury legislacyjnej. Trzeba jednak zauważyć, że w niniejszym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się – i to jednoznacznie – na temat ogólnego zagadnienia natury legislacyjnej, a mianowicie konsekwencji

prawnych niezamieszczenia przez prawodawcę w nowej ustawie (ustawie zmieniającej) przepisów intertemporalnych. Zdaniem Trybunału brak regulacji przejściowej nie oznacza, że nowe przepisy działają retroaktywnie. Przeciwnie, jeśli prawodawca nie przesądził o wstecznym działaniu prawa, to ma ono zastosowanie prospektywne.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego ma postać zakresową o cechach wyroku interpretacyjnego. Jak wskazał Trybunał, to praktyka sądowa nadała przepisowi art. 137 ust. 1 pkt 2 niekonstytucyjne znaczenie. W niniejszym wyroku doszło do stwierdzenia sprzeczności dotychczasowego sposobu odczytywania tego przepisu z ustawą zasadniczą, a zarazem wskazany został właściwy (nienaruszający konstytucyjnej zasady *lex retro non agit*) czasowy zakres jego zastosowania. Ponieważ z brzmienia przepisu, które nie uległo zmianie w wyniku wejścia orzeczenia w życie, można – kierując się wskazówkami Trybunału – odczytać w drodze dostępnych metod wykładni normy zgodne z Konstytucją, wydaje się, że nie ma potrzeby podejmowania działań legislacyjnych w celu wykonania analizowanego wyroku.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym jest Minister Infrastruktury i Rozwoju.

3. Etap prac nad projektem:

Na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, brak jest informacji wskazujących na podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Barbara Trojanowska-Wysocka
dr Barbara Trojanowska-Wysocka

Sporządził:
A. Piotrowski

A. Piotrowski
12.07.2014
syplod
13.06.2014