

RCL DPiO 5604 – 31/11

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 19 MAJA 2011 R., SYGN. AKT SK 9/08

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 7 czerwca 2011 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 115, poz. 673.

2. Sentencja orzeczenia:

Art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323 oraz z 2011 r. Nr 64, poz. 341) w zakresie, w jakim pomija art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79) jako podstawę nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą o gospodarce nieruchomościami” został zaskarżony jedynie w zakresie, w jakim pomija art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości jako podstawę nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami. Mając na uwadze powyższe wskutek wyroku Trybunału nie nastąpi utrata mocy zaskarżonej regulacji.

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

Zgodnie z art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisy rozdziału 6 działu III tej ustawy, zawierającego przepisy regulujące zwrot wywłaszczonych nieruchomości, stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie wymienionych enumeratywnie przepisów ustaw, uchwalonych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Z przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zwłaszcza z art. 136 wynika, że jej celem jest umożliwienie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu lub w umowie o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 4 w związku z ust. 3 oraz w związku z art. 113 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zaskarżony art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wymienia m.in. art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79), zwanej dalej: „ustawą o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r.”, jako jeden z przepisów, na podstawie których dokonywano wywłaszczenia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Jednocześnie w art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wymieniono art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. jako podstawy wywłaszczenia, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przepis art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. określa przesłanki dokonywania wywłaszczenia nieruchomości na rzecz państwa w formie umowy z właścicielem nieruchomości. W szczególności ust. 1 tego przepisu określa, że wywłaszczenie może dokonać się w formie umowy, w sytuacji dobrowolnego odstąpienia nieruchomości przez właściciela, oprócz sytuacji określonych przez ustawę, w których dochodzi do wywłaszczenia w drodze decyzji właściwych organów administracyjnych.

Z kolei art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. określa w zdaniu pierwszym szczególną, materialną podstawę wywłaszczenia, wskazując przesłanki tego wywłaszczenia oraz zakreślając termin, w którym wywłaszczenia tego można dokonać. Zdanie drugie tego przepisu określa przesłankę wyceny odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. Natomiast jego zdanie trzecie dotyczy prawa państwa do wywłaszczenia w sytuacji przedawnienia roszczeń o nakłady z tytułu wzniesienia budowli lub nadbudowy.

Zdaniem Trybunału analiza relacji normatywnych między art. 6 ust. 1 a art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. wskazuje, że art. 47 ust. 1

przewiduje szczególną materialnoprawną podstawę wywłaszczenia, natomiast podstawę formalną wywłaszczenia, określającą jej formę – jako umowę zawieraną w przypadku dobrowolnego odstąpienia nieruchomości - stanowi art. 6 tej ustawy.

5. Powołane wzorce konstytucyjne:

Trybunał przyjął jako wzorce konstytucyjne art. 32 ust. 1 wyrażający zasadę równości i równego traktowania przez władze publiczne oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji odnoszące się do zasady równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.” Istotą tej zasady jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie tej samej kategorii (klasy), przynależnej do tej samej kategorii ze względu na to, że posiadają tę samą cechę istotną (relewantną). Z kolei art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Istotą normatywnego sensu wskazanego powyżej przepisu Konstytucji jest zasada, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie powinna być, w obrębie każdego z praw majątkowych, różnicowana z uwagi na charakter podmiotu prawa.

Powołując się na swoje dotychczasowe orzecznictwo Trybunał wskazał na ściśle powiązania merytoryczne treści normatywnych art. 32 ust. 1 z treściami normatywnymi art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Dokonując oceny konstytucyjnej zaskarżonego art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie pominięcia przez ten przepis art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r., Trybunał przeszedł do ustalenia cechy relewantnej (istotnej) sytuacji prawnych wynikających z zastosowania przepisów wskazanych w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Trybunał zbadał, czy funkcje, charakter i zakres regulacji przepisu art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. są podobne do funkcji, charakteru i zakresu regulacji wymienionych w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zdaniem Trybunału pominięcie wspomnianego przepisu art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. powinno być analizowane w kontekście innych przepisów tej ustawy, a zwłaszcza jej art. 6, który został wymieniony w art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak zauważył Trybunał, chodzi o odpowiedź na pytanie, dlaczego ustawodawca wymienił w art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami

art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r., a pominął jej art. 47 ust. 1.

Jak zauważył Trybunał, pominięcie w przepisie art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. jest pominięciem swoistym. Powyższy stan prawny znajduje również odzwierciedlenie w linii orzeczniczej sądów administracyjnych, opartej na zasadzie legalizmu, zgodnie z którą sądy te nie mogą „dodawać” art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. do przepisów wyliczonych enumeratywnie w art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ponieważ wówczas weszłyby w kompetencje ustawodawcy. Przyjętej przez sądy administracyjne wykładni art. 216 ust. 1 o gospodarce nieruchomościami nie może również zmieniać Trybunał, ponieważ do jego kompetencji nie należy powszechna wykładnia przepisów prawnych

W ocenie Trybunału pominięcie art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. w art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami powoduje, że prawa ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości pozbawieni są ci, od których Skarb Państwa nabył, w formie dobrowolnej umowy, o której mowa w art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r., nieruchomość, o której wywłaszczenie się ubiegał, jeżeli w akcie notarialnym przenoszącym własność nieruchomości został wskazany art. 47 ust. 1, a nie art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. Natomiast prawo ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości posiadają ci, od których Skarb Państwa nabył nieruchomość w formie dobrowolnej umowy, lecz w akcie notarialnym wskazano jako podstawę prawną art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. Pominięcie art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. w zaskarżonym przepisie art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawy ujawnia, w kontekście przyjętej przez sądy administracyjne wykładni zaskarżonego przepisu, nierówną ochronę prawną własności oraz nierówne traktowanie obydwu wskazanych wyżej grup przez ustawodawcę, w zależności od tego, czy jako podstawę prawną zawartej umowy między Skarbem Państwa i właścicielem nieruchomości wskazano w akcie notarialnym art. 6 czy art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r.

Reasumując, Trybunał nie znalazł żadnych wartości, zasad lub norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne potraktowanie wskazanych wyżej grup osób. Znajdują się one bowiem w podobnej sytuacji: zostały wywłaszczone w formie dobrowolnej umowy, o której mowa w art. 6 ustawy z 1958 r. i w przypadku spełnienia przesłanek określonych w przepisach rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności w art. 136-137,

mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeśli stała się ona zbędna na cel określony w wywłaszczeniu.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

W wyniku orzeczenia zaskarżony przepis nie utracił mocy obowiązującej. Mając na uwadze wytyczne Trybunału należy podjąć prace legislacyjne w celu umożliwienia sądom orzekania zgodnego z konstytucyjnym stanem prawnym.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Zdaniem Trybunału, konieczna jest interwencja ustawodawcy w celu uzupełnienia zawartego w art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami katalogu odesłań do przepisów, do których stosuje się przepisy rozdziału 6 działu III tej ustawy, o odesłanie do art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Biorąc pod uwagę uzasadnienie niniejszego wyroku oraz wskazane powyżej sugestie Trybunału, należy uznać, iż istnieje potrzeba wykonania niniejszego wyroku.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Podmiotem właściwym do podjęcia prac legislacyjnych jest Minister Infrastruktury.

3. Kierunek rozwiązań:

Podkreślenia wymaga, iż art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami był przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01. W wyroku tym Trybunał orzekł, iż art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240, z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą z 1948 r.”, jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konsekwencją powyższego wyroku Trybunału było uchwalenie 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). Nowelizacja ta polegała m.in. na dodaniu w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami ust. 2, na mocy którego przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się

odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie m.in. wskazanych powyżej art. 5 i art. 13 ustawy z 1948 r.

Mając na uwadze powyższe, wykonanie omawianego wyroku mogłoby polegać na dodaniu w art. 216 ust. 1 odesłania do przepisu art. 47 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1958 r. Rozważenia wymaga jednocześnie dalsza analiza systemowa przepisów, na podstawie których Skarb Państwa przejął lub nabył nieruchomości, celem ewentualnego uwzględnienia ich w przepisach regulujących zwrot wywłaszczonych nieruchomości.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Obecnie nie są prowadzone prace legislacyjne mające na celu wykonanie wyroku Trybunału.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Wysocka
Barbara Wysocka

Sporządziła: Ewa Gillibert

Tel.: 694 71 46

3.08.2011
Gillibert