



Piotr Tuleja*

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY ZWROTU WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

Instytucja wywłaszczenia nieruchomości i ich zwrotu należy do materialnego prawa administracyjnego. Od chwili jej wprowadzenia trzykrotnie zmienił się system norm ustawowych regulujących zwrot nieruchomości. Znaczący wpływ na ukształtowanie instytucji zwrotu nieruchomości miało orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego¹. Instytucja ta stała się również częścią prawa konstytucyjnego. Zasada zwrotu nieruchomości wynika przede wszystkim w art. 21 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP². Konstytucjonalizacja wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości otworzyła nową płaszczyznę dyskusji nad obiema instytucjami. Konstytucjonalizacja nie polegała bowiem na prostym przeniesieniu rozwiązań prawa administracyjnego na płaszczyznę konstytucyjną. Konstytucja wyznaczyła przede wszystkim ramy prawne dla ingerencji ustawodawcy w prawo własności oraz określiła jego obowiązki w zakresie instytucjonalizacji zwrotu nieruchomości. Proces ten wymagał po pierwsze sformułowania konstytucyjnego rozumienia wywłaszczenia, po drugie określenia relacji między wywłaszczeniem a zwrotem nieruchomości i po trzecie określenia konstytucyjnego charakteru zwrotu nieruchomości. Innymi słowy, wiele zagadnień, rozważanych na gruncie prawa administracyjnego, jako postulaty *de lege ferenda* bądź jako elementy wykładni funkcjonalnej ustaw, stało się podstawą dla sformułowania wiążącego standardu konstytucyjnego.

Konstytucyjne rozumienie wywłaszczenia nie sprowadza się do jego ustawowego określenia co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, definiowanie pojęć konstytucyjnych za pomocą ustaw stanowiłoby naruszenie zasady nadrzędności konstytucji wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP. Po drugie, art. 21 ust. 2 Konstytucji przewiduje szczególnego rodzaju ingerencję w prawo do ochrony

* piotr.tuleja@uj.edu.pl

¹ T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, z. 5, s. 452.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

własności – dopuszcza naruszenie jego istoty. Natomiast wywłaszczenie jest na płaszczyźnie konstytucyjnej pojęciem zastanym i nie może całkowicie abstrahować od ustaleń prawa administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje szerokie rozumienie wywłaszczenia wykraczające poza pojęcie wywłaszczenia z ustawy o gospodarce nieruchomościami: „ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie konstytucji legalnej definicji pojęcia «wywłaszczenie». Termin ten został natomiast w art. 21 ust. 2 Konstytucji funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania należnego właścicielowi. Tak więc realizacja celu publicznego oraz zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowią niezbędne przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności każdego wywłaszczenia. Trybunał Konstytucyjny uważa, że pojęcie «wywłaszczenie», zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji, winno być rozumiane szeroko, a mianowicie, jako «wszelkie pozbawienie własności [...] bez względu na formę» (por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196). Ujęcie konstytucyjne wychodzi więc swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podkreślić jednak trzeba, iż takie szerokie ujęcie zakresu pojęcia «wywłaszczenie» nie oznacza stwierdzenia uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu wspomnianych przesłanek celu publicznego i słusznego odszkodowania. Przedstawiona interpretacja konstytucyjnej formuły wywłaszczenia koresponduje z treścią unormowań art. 1 protokołu. Także i ten przepis opiera się bowiem na założeniu szerokiego rozumienia pojęcia «pozbawienie własności». Taki też kształt przyjmuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym obok pozbawienia własności dokonywanego w ramach określonej prawem procedury (wywłaszczeniowej bądź nacjonalizacyjnej) wyróżniana jest także kategoria tzw. wywłaszczeń faktycznych (por. F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, PS 5/98, s. 31)³. Konsekwencją szerokiego rozumienia wywłaszczenia jest uznanie, że jego przedmiotem może być nie tylko własność, ale również inne prawa majątkowe⁴. Przykładowo przedmiotem wywłaszczenia może być prawo użytkowania wieczystego⁵. Wprawdzie Konstytucja nie definiuje pojęcia wywłaszczenia, jednak jej systematyka wskazuje, że odnosi się ono do przymusowego odjęcia własności prywatnej: „wywłaszczenie stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady ochrony własności prywatnej, wyrażonej w art. 21 ust. 1 w związku z art. 20 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, zaś podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji).

³ Wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 216.

⁴ Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02, OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 4.

⁵ Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2008 r., K 6/05, OTK ZU 2008, nr 3A, poz. 41.

Trwałość i nienaruszalność «własności prywatnej» oraz powszechny dostęp do tego prawa stanowią jedną z naczelných zasad ustrojowych Konstytucji. Ochrona prawa własności została ujęta również w ramach praw człowieka i obywatela uregulowanych w rozdziale II ustawy zasadniczej, w tytule «Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne». Zamieszczony tu art. 64 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”⁶. Zdaniem Trybunału w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia nie mieści się sytuacja, w której dochodzi do przymusowego przeniesienia własności prywatnej na inny podmiot prywatny⁷.

Powstaje pytanie: w jaki sposób szerokie definiowanie wywłaszczenia wpływa na jego formy? Trybunał Konstytucyjny w jedynym z orzeczeń wskazuje, że w zakresie wywłaszczenia mieszają się również formy nieprzewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami⁸. Sporne jest jednak, czy wywłaszczenie może nastąpić aktem generalnym. Taką możliwość dopuścił Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do odjęcia prawa własności z mocy samej ustawy⁹. Zdaniem Trybunału, o ile ustawodawca spełnia konstytucyjne wymogi z art. 21 ust. 2, jest dopuszczalne wywłaszczenie *ex lege*. Jednakże nie jest to pogląd utrwalony¹⁰: „konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wymaga formy decyzji administracyjnej. Gdyby bowiem wywłaszczenie rozumieć szeroko – jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę – zatarłyby się różnice między wywłaszczeniem a niedozwoloną przez Konstytucję nacjonalizacją oraz między wywłaszczeniem a ograniczeniami ustalającymi treść i zakres ochrony prawa własności”¹¹. Wydaje się, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, w myśl którego wywłaszczenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności dopuszczalną tylko, gdy konieczne jest realizowanie celu publicznego. Łączy się ono z odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe. Wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych¹². Wywłaszczenie oznacza dopuszczalność ingerencji w istotę prawa do ochrony własności. Nie oznacza to jednak wyłączenia konieczności ważenia celu publicznego uzasadniającego wywłaszczenie

⁶ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 135.

⁷ Wyrok TK z dnia 29 maja 2001, K 5/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 87.

⁸ Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 60.

⁹ Tamże.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 21 czerwca 2005 r., P 25/02, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 65.

¹¹ Wyrok TK z dnia 23 września 2014 r., SK 7/13, poz. 93.

¹² Tamże.

z prawem własności. W konieczności realizacji celu publicznego, przy wywłaszczeniu, zakotwiczona jest instytucja zwrotu nieruchomości.

Zasada zwrotu, określana też niekiedy jako prawo do zwrotu, zyskała rangę konstytucyjną w 1997 r. Zasada zwrotu dotyczy wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma ona rangę konstytucyjną i jest „oczywistą konsekwencją” art. 21 ust. 2 Konstytucji¹³. Zdaniem Trybunału: „bezwzględnie sformułowany obowiązek odnosi się jednak tylko do ustawodawstwa wywłaszczeniowego, które zostaje ustanowione na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji. Nie formułowały go natomiast wcześniejsze przepisy konstytucyjne, a zasada zwrotu miała jedynie rangę ustawową. Z kolei pojęcie własności, do którego odnosi się art. 21 Konstytucji, ma charakter autonomiczny i «wykracza poza ujęcie cywilnoprawne» (całokształt praw majątkowych). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuują art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lutego 1999 r., sygn. K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, a także 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97). [...] gwarancje prawa własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji odzyskują swoją moc ochronną. Pozycja prawna i interes podmiotu publicznego osiągnięte przez takie wywłaszczenie muszą z powrotem ustąpić przed konstytucyjnie chronioną pozycją prawną obywatela. Dalsze pozostawienie własności w domenie własności publicznej nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Zatrzymując w tej sytuacji wywłaszczonej nieruchomości, państwo osiągałoby korzyści majątkowe kosztem swoich obywateli. Tymczasem instytucja wywłaszczenia nie może prowadzić do przysporzenia wywłaszczytelowi korzyści zarobkowych lub fiskalnych, dopóki nie zostanie zrealizowany cel wywłaszczenia”¹⁴.

Z cytowanego wyżej wyroku w sprawie SK 22/01 nie wynika w sposób jednoznaczny, czy konstytucyjną podstawę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości stanowi art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji czy też może oba przepisy. Trybunał stwierdził, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości w razie niezrealizowania celu

¹³ Wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11.

publicznego jest oczywistą konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji. Równocześnie przyjął, że kontrolowany art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, niegwarantujący prawa do zwrotu, narusza art. 32 i 64 ust. 2 Konstytucji. Przyznanie tylko niektórym kategoriom podmiotów prawa do zwrotu stanowi, zdaniem Trybunału, dyskryminację pozostałych podmiotów. W najnowszym orzecznictwie Trybunał przyjmuje, że zasada zwrotu ma charakter konstytucyjny, wynika bezpośrednio z art. 21 ust. 2 Konstytucji, choć powiązana jest również z art. 64 Konstytucji: „Wprawdzie nie może być tu mowy o ochronie własności dawnych właścicieli, ponieważ utracili oni własność, a istotą ustawowej regulacji jest nie tyle dopuszczenie do ingerencji w prawo własności, lecz – przeciwnie – stworzenie możliwości «odwrócenia» skutków ingerencji, która dokonała się w przeszłości, a okazała się pozbawiona podstaw konstytucyjnych. Równocześnie jednak ustawowe prawo do zwrotu może być kwalifikowane, jako inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji. Gwarancje wynikające z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji były odnoszone przez Trybunał do oceny konstytucyjności przepisów określających zakres i przesłanki prawa do zwrotu nieruchomości (zob. przywołane już wyroki o sygn.: SK 9/08, K 6/05 i SK 26/14). Dlatego należy powiązać art. 64 ust. 1 i ust. 2 z art. 21 ust. 2 Konstytucji”¹⁵.

Kluczowy dla zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest sposób rozumienia celów publicznych, o których mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. „Cele publiczne” nie zostały wprawdzie zdefiniowane w samej Konstytucji, jednak Trybunał w oparciu o art. 21 ust. 2 Konstytucji przyjmuje, że są to cele ponadjednostkowe lub zbiorowe, pozostające w opozycji do prywatnego interesu indywidualnego obywatela. Konstytucyjnym „celem publicznym” nie może być więc indywidualny interes lub prosta suma takich interesów. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji wywłaszczenie jest usprawiedliwione tylko wtedy, gdy jest konieczne i niezbędne dla realizacji określonego celu publicznego. Ingerencja w istotę własności musi następować z uwagi na ściśle określony cel, a wywłaszczane prawo musi zostać następnie „przekazane” na realizację konkretnego celu. Wywłaszczenie nie umożliwia zwykłej ingerencji w sferę majątkową osób prywatnych, aby w prosty sposób przenieść wywłaszczone prawa do sfery własności publicznej. Nie chodzi o zwykłe odebranie własności i umieszczenie jej w zasobie własności publicznej. Cel i konstytucyjna legitymacja wywłaszczenia polegają na tym, że wywłaszczona nieruchomość ma bezpośrednio po wywłaszczeniu zostać oddana do realizacji zadań publicznych w ramach określonego przed wywłaszczeniem przedsięwzięcia publicznego¹⁶. Przeniesienie własności na Skarb Państwa bez istnienia tak określonego celu jest niedopuszczalne. Wywłaszczenie jest tylko wtedy uzasadnione, gdy bez jego dokonania nie jest możliwe zrealizowanie wskazanego celu publicznego. Nie wystarczy wskazanie, że wywłaszczona nieruchomość umożliwi zrealizowanie celu publicznego.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, OTK ZU 2017, nr 86A, poz. 86.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11.

Uznanie zasady zwrotu za zasadę konstytucyjną rodzi pytanie, kiedy cel publiczny powinien istnieć i w jakim okresie powinien on być zrealizowany. W szczególności drugie pytanie okazało się mieć istotny walor praktyczny. Zgodna z art. 21 ust. 2 Konstytucji regulacja instytucji wywłaszczenia musi zapewniać możliwość efektywnej weryfikacji, w ramach odpowiedniej procedury wywłaszczenia, czy rzeczywiście jest ono niezbędne i konieczne na wskazany cel publiczny. Brak takich gwarancji groziłby nadużyciem instytucji wywłaszczenia. Wprawdzie po wywłaszczeniu nowy właściciel ma swobodę w korzystaniu z własności, jednak ogranicza go obowiązek realizacji celu publicznego. Istnienie takiego celu oraz sposób jego realizacji podlega ocenie zarówno przed, jak i po wywłaszczeniu. Ocenie konstytucyjnej podlega cała sekwencja czynności prowadzących najpierw do wyzucia z własności, a następnie do faktycznego zrealizowania celu publicznego¹⁷.

Obowiązek realizacji celu publicznego jako konsekwencja wywłaszczenia rodzi dwojakiego rodzaju konstytucyjne ograniczenia. Po pierwsze: „w przypadku naruszenia zakazu użycia nieruchomości na inny cel niż wynikający z decyzji o wywłaszczeniu, polegający na sprzedaży lub oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, należy rozważyć dwie wartości. Z jednej strony, konieczne jest uwzględnienie, że zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest «oczywistą konsekwencją» obowiązywania przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Tym samym zasadne jest stosowanie takiej interpretacji przepisów, która w sposób najpełniejszy chroni podmioty wywłaszczone. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę ochronę praw podmiotów – osób trzecich, które w dobrej wierze nabyły od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego. Warto podkreślić, że w orzecznictwie odnoszącym się do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości wyraźnie zwraca się uwagę na pierwszeństwo wynikających z ustawy praw poprzedniego właściciela nad prawnymi skutkami działań organów państwa opartych na nieprzestrzeganiu prawa. Przemawiają za nim względy praworządności i sprawiedliwości społecznej, które w państwie prawnym nakazują respektować chronione ustawą prawa obywatela (zob. wyroki NSA z: 13 grudnia 2007 r., I OSK 1752/06, Lexis.pl nr 2073648; 10 maja 2011 r., I OSK 1052/10, Lexis.pl nr 2563513; 29 sierpnia 2006 r., I OSK 879/05, Lexis.pl nr 2593215; wyrok WSA w Warszawie; 22 grudnia 2005 r., I SA/Wa 1696/04, Lexis.pl nr 1253978» – P. Wojciechowski, Uwaga nr 38 do art. 136 [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015. Pogląd ten w niniejszej sprawie Trybunał podzielił¹⁸. Z powyższego wynika, że w pewnych przypadkach konstytucyjnie jest dopuszczalna sytuacja odmowy zwrotu, gdy na wywłaszczonej nieruchomości zostanie zrealizowany inny cel publiczny lub gdy stała się ona przedmiotem własności prawa osób trzecich. Po drugie: obowiązek zwrotu nieru-

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Tamże.

chomości nie dotyczy realizacji tzw. celu wtórnego. Chodzi tu o sytuację, w których cel publiczny został określony i zrealizowany prawidłowo, a następnie właściciel rozpoczął na nieruchomości realizowanie innego celu publicznego. Taka sytuacja, zdaniem Trybunału, w ogóle nie mieści się w prawie do zwrotu nieruchomości: „Nie można zatem mówić o zbędności nieruchomości i obowiązku jej zwrotu, jeśli nieruchomość wywłaszczona została prawidłowo wykorzystana zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie tej realizacji zaprzestano lub nieruchomość przeznaczono na inne cele, włączając w to rozporządzenia tą nieruchomością na rzecz osób trzecich (sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, oddanie w użytkowanie, najem, dzierżawę lub w trwały zarząd)”¹⁹. Możliwość zrealizowania, pod pewnymi warunkami, innego celu publicznego niż wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, została dopuszczona *expressis verbis* w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²⁰. W praktyce może to oznaczać dopuszczalność odmowy zwrotu nieruchomości po upływie określonego czasu, w którym nie został zrealizowany cel publiczny.

Zasadę zwrotu nieruchomości w sposób pozytywny wyraża art. 21 ust. 1, natomiast w sposób negatywny art. 21 ust. 2 Konstytucji. Aspekt pozytywny oznacza obowiązek stworzenia przez ustawodawcę materialnych i proceduralnych regulacji gwarantujących prawo do zwrotu. Aspekt negatywny to przede wszystkim obowiązek wskazania ustawowych przesłanek wywłaszczenia. Trybunał Konstytucyjny, analizując konstytucyjną problematykę zwrotu nieruchomości, posługuje się określeniem „zasada zwrotu” lub „prawo do zwrotu”. Mówiąc o prawie do zwrotu, Trybunał niekiedy ma na myśli ustawowe prawo do zwrotu, a niekiedy prawo konstytucyjne. Jeżeli chodzi o to ostatnie, to początkowo Trybunał posługiwał się raczej określeniem „zasada”, nie przesądzając, czy prawo do zwrotu ma charakter konstytucyjnego publicznego prawa podmiotowego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. W doktrynie wskazuje się nawet, że analiza orzecznictwa Trybunału nie daje podstaw do uznania takiego konstytucyjnego prawa²¹. Można jednak odnotować wypowiedzi orzecznicze, które wprost mówią o konstytucyjnym prawie do zwrotu nieruchomości: „W świetle orzecznictwa istnienie takiego

¹⁹ Tamże.

²⁰ Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 r., SK 43/07, OTK ZU 2008, nr 10/A, poz. 175. „Obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu. W szczególności nieruchomość wywłaszczona na określony cel publiczny nie musi zostać zwrócona w sytuacji, w której jest ona niezbędna dla realizacji innego celu publicznego, który również uzasadnia wywłaszczenie. Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych. Ustawodawca może określić minimalny okres wykorzystywania nieruchomości na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, po upływie którego przeznaczenie nieruchomości na inny cel publiczny nie musi pociągać za sobą obowiązku jej zwrotu”. Por. też SK 7/15.

²¹ L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 21 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, s. 553.

prawa podmiotowego nie budzi wątpliwości. Choć wykładając treść art. 21 ust. 2 Konstytucji, Trybunał najczęściej odwołuje się do pojęcia «zasada zwrotu nieruchomości wywłaszczonej», to jednak konsekwentnie przyjmuje, że «z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia» (wyrok o sygn. P 12/11; o „prawie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości” mowa była także w wyrokach o sygn. SK 7/13 i SK 26/14). To z tego względu art. 21 ust. 2 Konstytucji był traktowany jako dopuszczalny wzorzec w postępowaniach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi (zob. wyroki o sygn. SK 7/13 i SK 26/14)²².

Początkowo Trybunał Konstytucyjny uznawał, że prawo do zwrotu dotyczy tylko sytuacji, w których odjęcie własności było bezpośrednim skutkiem wydania aktu władzy publicznej. W przypadku gdy przeniesienie własności wynikało np. z umowy, nie powstawało prawo do zwrotu²³. Jednak ostatnio Trybunał sformułował tezę mówiącą, że prawo do zwrotu obejmuje również sytuacje, w których przeniesienie własności było skutkiem umowy. Prawo do zwrotu powstaje, kiedy: „zawarcie umowy w sytuacji, gdy odmowa zawarcia umowy i tak zapewne nie zapobiegłaby utracie własności nieruchomości, której właściciel byłby w końcu pozbawiony, tyle tylko że na mocy decyzji administracyjnej”²⁴.

Przedstawiony przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pozwala na sformułowanie trzech wniosków. Po pierwsze, problemy rozstrzygane w trakcie stosowania zasady zwrotu nieruchomości rzutują wprost na konstytucyjne rozumienie instytucji wywłaszczenia. Po drugie, konstytucyjna zasada zwrotu została ukształtowana przede wszystkim przez orzecznictwo Trybunału. Po trzecie, pomimo rozstrzygnięcia wielu istotnych problemów nadal pozostają otwarte pytania dotyczące konstytucyjnego standardu ochrony w przypadku zwrotu nieruchomości – przede wszystkim, czy zasada ta jest równocześnie publicznym prawem podmiotowym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Przeciwnicy konstytucjonalizacji prawa do zwrotu wskazują, że: po skutecznym wywłaszczeniu i wypłacie odszkodowania własność przechodzi na rzecz podmiotu publicznego, dlatego nawet jeżeli uznamy, że po stronie wywłaszczonego istnieje prawo do zwrotu, to ma ono co najwyżej charakter innego prawa majątkowego w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2. Mamy więc do czynienia co najwyżej z kolizją ustawowego prawa wywłaszczonego z konstytucyjnym prawem podmiotu publicznego. Kolizja ta może być rozstrzygnięta w oparciu o zasadę proporcjonalności, ale wywiedziona z art. 2 Konstytucji. W przypadku ograniczania własności podmiotów publicznych nie można, bowiem sięgać do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skoro prawo do zwrotu ingeruje w istotę własności podmiotu publicznego bądź istotę prawa własności z art. 165 ust. 1 Konstytucji, to jest wątpliwe, czy można domniemywać

²² Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15.

²³ Wyrok TK z dnia 23 września 2014 r., SK 7/13.

²⁴ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15.

istnienie takiego prawa w oparciu o art. 21 ust. 2 Konstytucji²⁵. Przeciwno takiemu rozumowaniu można jednak podnieść, że: dokonywanie inferencji praw z zasad konstytucyjnych nie jest niczym nowym; uzasadnieniem prawa do zwrotu jest funkcja prawa do ochrony własności wymagającej zagwarantowania efektywnej ochrony przed pozornym wywłaszczeniem; dopuszczenie przez ustrojodawcę do ingerencji w istotę prawa własności wymaga przyjęcia równoważnych do tej ingerencji środków ochrony, gdy okaże się ona nieuzasadniona; uznanie, że prawo do zwrotu nie ma charakteru konstytucyjnego, oznaczałoby brak możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej, której przedmiotem byłyby przepisy określające ustawowe prawo do zwrotu. I wreszcie, skoro własność prywatna jest na gruncie Konstytucji silniej chroniona od własności publicznej, to w konsekwencji należy dopuścić kolizję własności Skarbu Państwa bądź samorządu terytorialnego z prawem do zwrotu przysługującym osobie prywatnej. Jeżeli chodzi o konstytucyjny standard ochrony byłych właścicieli – to przedmiotowo rozumiana zasada zwrotu oraz podmiotowo rozumiane prawo do zwrotu niewiele się od siebie różnią. Podmiotowe podejście do zwrotu nieruchomości lepiej oddaje relację zachodzącą między art. 21 i art. 64 Konstytucji.

Powyższa konstatacja nie wyklucza ograniczenia konstytucyjnego prawa do zwrotu m.in. przez dopuszczenie zmiany celu publicznego po wywłaszczeniu, wyłączenia z prawa do zwrotu tzw. celu wtórnego po zrealizowaniu celu pierwotnego oraz wprowadzenia ograniczeń czasowych dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Dopuszczalność takich ograniczeń zależy od wielu dodatkowych zmiennych²⁶. Dlatego należy je rozpatrywać na gruncie poszczególnych przypadków.

Kwestią dyskusyjną jest też dopuszczalność objęcia pojęciem wywłaszczenia odjęcia własności aktem generalnym. Nie wchodząc szerzej w rozróżnienie wywłaszczenia i nacjonalizacji, należy stwierdzić, że dopuszczalność wywłaszczenia aktem generalnym utrudniłaby, a niekiedy uniemożliwiła realizację prawa do zwrotu. Przede wszystkim ze względu na ogólnie określone cele publiczne.

Trudności z realizowaniem prawa do zwrotu mogą się wiązać z szerokim określeniem wywłaszczenia, w którym mieści się nie tylko pozbawienie prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości. Kwestia ta wymagałaby jednak odrębnego opracowania.

Na koniec warto zasygnalizować wyłączenie z zakresu wywłaszczenia i prawa do zwrotu sytuacji, w których przymusowe przeniesienie własności odbywa się między podmiotami prywatnymi. Trybunał Konstytucyjny trafnie wskazał, że sytuacja taka nie mieści się w pojęciu wywłaszczenia. Dotyczy ona kolizji praw dwóch lub więcej podmiotów prywatnych. Należy jednak pamiętać, że niekiedy podmioty te wykonują istotne zadania publiczne. Ich struktura i prawne formy

²⁵ L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz...*, s. 553.

²⁶ Por. T. Woś, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 23 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1118/08*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 5, s. 88.

działania mogą stwarzać im pozycję dominującą względem jednostek. Przykładem mogą być spółdzielnie mieszkaniowe. Powstaje w związku z tym pytanie, czy takie przymusowe odjęcie własności między dwoma podmiotami, z których jeden ma quasi-publiczny charakter, nie powinno odbywać się w sposób podobny do reguł wynikających z art. 21 Konstytucji. Z jednej strony oznaczałoby to silniejszą ochronę praw majątkowych jednostki, z drugiej możliwość dalej idącej ingerencji w te prawa ze względu na konieczność realizacji zadań publicznych.

Piotr Tuleja

CONSTITUTIONAL BASIS FOR THE RETURN OF THE EXPROPRIATED REAL ESTATE

The right to return of the expropriated real estate has been an institution of administrative law for several decades. After the entry into force of the Constitution of the Republic of Poland, it gained a constitutional basis. This basis is primarily provided by art. 21 which expresses the principle of ownership protection, however permitting expropriation, and art. 64 which formulates the right to protection of ownership and other property rights. The lack of a constitutional definition of expropriation caused that it was formulated in the jurisprudence of the Constitutional Tribunal. Its derivative is the right to return the property. This right imposes on the legislator the obligation to introduce regulations guaranteeing the return of real estate in a situation where the public purpose justifying the expropriation has not been realized. This right is not absolute. An acceptable restriction of the right to return the property may consist of a justified change of the public purpose or the need to protect the rights of third parties arising from the expropriated property.