

Piotr Tuleja*

 <https://orcid.org/0000-0002-7435-1298>

Konstytucyjny nakaz zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej a prawo do zwrotu nieruchomości

Przepisy Konstytucji RP, które stanowią przedmiot przeprowadzonej niżej wykładni regulują relacje prawne między jednostką, samorządem terytorialnym oraz państwem. Złożoność tych relacji wynika przede wszystkim z wielopłaszczyznowego oddziaływania norm konstytucyjnych. Kształtują one relacje wertykalne między byłym właścicielem a państwem oraz między nim a samorządem terytorialnym. Ta ostatnia relacja ma jednak specyficzny charakter ze względu na ochronę prawa własności jednostek samorządu terytorialnego zagwarantowaną w art. 165 Konstytucji. Konstytucyjny standard zwrotu nieruchomości określony jest też przez relacje między państwem a samorządem terytorialnym. W tym wypadku można mówić o quasi-wertykalnej relacji, biorąc pod uwagę, że przepisy rozdziału siódmego Konstytucji nie chronią samorządu terytorialnego w sposób, w jaki chronią jednostkę przepisy rozdziału drugiego Konstytucji. I wreszcie problematyka zwrotu nieruchomości regulowana jest na płaszczyźnie horyzontalnej. Konstytucja określa bowiem sytuację prawną byłych współwłaścicieli, którzy mogą mieć rozbieżne interesy, oraz sytuację byłych właścicieli względem osób fizycznych lub prawnych, które nabyły nieruchomość po jej uprzednim wywłaszczeniu.

Obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, ze względu na niezrealizowanie celu publicznego uzasadniającego wywłaszczenie, ma wpływ na sposób i stopień zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej. Wpływa on na zakres wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że obowiązek zwrotu kształtowany jest wyłącznie przez zasadę ochrony własności z art. 64 oraz nakaz wywłaszczenia za słusznym odszkodowaniem z art. 21 Konstytucji. Praktyka orzecnicza sądów i Trybunału Konstytucyjnego pokazuje, że na ustawowe ukształtowanie tego obowiązku wpływ mają również zasady rozdziału siódmego Konstytucji. Na kanwie tego obowiązku powstaje pytanie czy i w jakim stopniu zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej może uzasadniać ograniczenie obowiązku zwrotu

* Prof. dr hab. Piotr Tuleja – Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Jagielloński.

nieruchomości, a w konsekwencji ograniczyć ochronę przed wywłaszczeniem, które okazało się nieuzasadnione?

Prawo do zwrotu nieruchomości jest znane polskiemu prawu od 1958 roku jako instytucja gwarantująca realizację celu określonego w decyzji wywłaszczeniowej. Jest pochodną wywłaszczenia następującego na mocy aktu indywidualnego, odejmującego własność prywatną na rzecz Skarbu Państwa, a potem również jednostek samorządu terytorialnego, ze względu na określony cel publiczny¹. Wprowadzona ustawą z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami² instytucja prawa do zwrotu nieruchomości nie była więc instytucją nową. Pod rządami Konstytucji pojawiły się jednak liczne problemy dotyczące jej ustawowego kształtu. W trakcie ich rozwiązywania konieczne stało się bardziej precyzyjne scharakteryzowanie konstytucyjnych elementów zwrotu nieruchomości. Powstało pytanie, czy Konstytucja wyraża prawo do zwrotu nieruchomości? Odpowiedź zależy m.in. od oceny skutków konstytucjonalizacji instytucji wywłaszczenia oraz interpretacji konstytucyjnych zasad określających pozycję ustrojową samorządu terytorialnego. Na ustawowy zwrot nieruchomości należy spojrzeć również przez pryzmat zasad konstytucyjnych dotyczących: ustrojowego charakteru wspólnot samorządowych, konstytucyjnych wymogów zaspokajania potrzeb ich mieszkańców oraz wykonywania przez jednostki samorządowe zadań publicznych. Jeśli Konstytucja wyraża konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe do zwrotu nieruchomości, to powstaje pytanie, jaka jest jego relacja do ustawowego prawa do zwrotu?

Pod rządami Konstytucji RP rozstrzygnięty został spór o charakter prawny samorządu terytorialnego. Przedstawiciele tzw. teorii naturalistycznych są obecnie nieliczni. Źródłem powstania i funkcjonowania wspólnot samorządowych jest wyłącznie prawo pozytywne. Jednak pokłosiem teorii naturalistycznych są próby formułowania standardów ustrojowych, którymi powinien charakteryzować się samorząd terytorialny. Standardy te formułowane są zarówno na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i na płaszczyźnie konstytucyjnej³. W polskim systemie prawa podstawę dla sformułowania takiego standardu tworzą przede wszystkim: wyrażona w preambule Konstytucji zasada subsydiarności, przyjęta w art. 15 ust. 2 formuła decentralizacji, wyrażona w art. 16 zasada samodzielności samorządu terytorialnego oraz jej rozwinięcie w rozdziale siódmym Konstytucji. Kluczowym elementem tej konkretyzacji jest określenie zakresu zadań realizowanych w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty. Samorząd terytorialny nie jest wprawdzie wspólnotą pierwotną względem prawa pozytywnego, ale tworzenie tej wspólnoty na

1 T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 360 i n.

2 Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 65.

3 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018, s. 73 i n. oraz J. Dobkowski, *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego w świetle art. 2 EKSŁ*, tamże, s. 121 i n.

podstawie prawa opiera się na standardach konstytucyjnych. Standardy te wyznaczają ramy prawne dla ustawowej regulacji dotyczącej samorządu terytorialnego. Wyłączają one ustrojowe podstawy samorządu terytorialnego z bieżącej debaty politycznej.

Określenie ustrojowej pozycji jednostek samorządu terytorialnego polega przede wszystkim na wyodrębnieniu ich pozycji prawnej względem państwa. Relację państwa i samorządu terytorialnego najobszerniej przedstawia P. Sarnecki, odwołując się do realistycznie rozumianej zasady suwerenności narodu. Naród rozumiany realistycznie, jako społeczeństwo obywatelskie, działa przez zorganizowane struktury w mniej lub bardziej sformalizowanych procedurach⁴. Rolą tych struktur jest realizowanie dobra wspólnego m.in. przez artykułowanie i integrowanie potrzeb społecznych. Rola „podmiotów reprezentujących”, o których mowa w art. 104 ust. 2 jest ograniczona, bo nie są one dzierżycielami całej władzy zwierzchniej. Konieczne jest więc stworzenie ogólnego forum załatwiania spraw lokalnych. Takimi podmiotami są jednostki samorządu terytorialnego. Dzięki nim urzeczywistniają się oczekiwania społeczne charakterystyczne dla społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie to kategoria konstytucyjna, uzasadniająca (legitymizująca) samorząd terytorialny jako strukturę wykonującą zadania publiczne zaspokajające potrzeby wspólnot lokalnych⁵. Potrzeby tych wspólnot nie sprowadzają się do sumy interesów indywidualnych. Wynika to przede wszystkim z tego, że samorząd terytorialny stanowi element dobra wspólnego⁶. Ustalenia te wprost nie określają relacji jednostek samorządu terytorialnego z naczelnymi organami państwa ani nie wytyczają zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego. Mają jednak znaczenie dla sposobu interpretowania wskazanych wyżej konstytucyjnych przepisów, w szczególności do ważenia klauzul limitacyjnych określających dopuszczalny zakres ograniczania prawa własności.

Zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej wiąże się z określeniem zakresu zadań, które są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz z określeniem sposobów ich realizacji⁷. Wprawdzie Konstytucja mówi o samodzielności wykonywania zadań, ale w praktyce ich wykonywanie jest zdeterminowane przez ustawy. Zasada wyłączności ustawy oraz nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego sprawiają, że jednostki te bardziej administrują, w mniejszym stopniu prowadzą politykę lokalną rozumianą, jako wyznaczanie celów lokalnych i określanie sposobów ich realizacji. Ustawy określają wprost lub pośrednio ograniczenia realizowania zadań publicznych. Na podstawie art. 163, 164 i art. 166 ukształtował

4 P. Sarnecki, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samorząd w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 17.

5 Tamże, s. 19.

6 Wyrok TK z dnia 18.02.2003 r., K 24/02.

7 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 479.

się standard konstytucyjny ustawowego określania przedmiotu zadań, ich zakresu i sposobów realizacji⁸. Kwestią sporną pozostaje, czy jest on wystarczający, czy ma odpowiednie gwarancje konstytucyjne? W konsekwencji sporne jest, czy ustawowy kształt zakresu zadań, sposób ich realizacji oraz źródła finansowania nie prowadzą do naruszenia konstytucyjnej pozycji jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na wskazaną wyżej rolę ustawy, szczególnie ważne staje się wyznaczenie konstytucyjnych standardów określających relacje między państwem a samorządem terytorialnym. Najczęściej dyskutowanymi problemami związanymi z kształtowaniem standardu konstytucyjnego są rodzaj i charakter zadań powierzanych samorządom, źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady gospodarowania mieniem. Pojawia się pytanie, czy pod rządami Konstytucji samorząd terytorialny realizuje założenia i cele leżące u podstaw jego reaktywacji⁹?

Problematyka zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wiąże się z wszystkim wskazanymi tymi problemami. Na płaszczyźnie konstytucyjnej wymaga on ustalenia, w jakim stopniu konieczność wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego uzasadnia ograniczenia zwrotu nieruchomości, na których nie zrealizowano lub zrealizowano w sposób niewłaściwy deklarowany cel publiczny. Konstytucja wymaga rozważenia, czy ochrona prawa własności jednostek samorządu terytorialnego, instrumentalnych charakter tej własności, służący wykonywaniu zadań publicznych może uzasadniać ingerencję w obowiązek zwrotu. Konieczność zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej przez realizowanie zadań publicznych stanowi konstytucyjne *ratio* wywłaszczenia nieruchomości. Wywłaszczenie jest najdalej idącą formą ograniczenia prawa własności. Wykracza poza klauzule limitacyjne z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 i znajduje odrębną podstawę w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Uzasadnieniem wywłaszczenia dokonywanego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego powinien być zawsze konkretny cel publiczny o wadze i znaczeniu uzasadniającym odjęcie własności¹⁰. Realizacja celu publicznego dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej uzasadnia wywłaszczenie, o ile nie jest możliwe osiągnięcie tego celu w inny sposób. Dlatego też badanie celu publicznego ma kluczowe znaczenie dla zasadności dokonywania wywłaszczenia.

Prima facie konstytucyjne podstawy wywłaszczenia oraz obowiązku zwrotu nieruchomości wydają się jednoznaczne. Szczególny charakter ingerencji we własność powoduje, że obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w razie niezrealizowania uzasadniającego wywłaszczenie celu publicznego, jest „logiczną

8 K. Chochółowski, *Konstytucyjne umocowanie samodzielności zadaniowej samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie...*, s. 152 i n.

9 J. Stępień, *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamiarze jego twórców*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 18.

10 S. Pawłowski, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018, s. 164.

konsekwencją” ochrony własności przed nieuzasadnionym wywłaszczeniem¹¹. Powstaje jednak pytanie na ile treść tego obowiązku wynika wprost z Konstytucji, a na ile zależy od decyzji ustawodawcy zwykłego? Odpowiedź wymaga rozważenia kilku istotnych problemów konstytucyjnych. Po pierwsze powstaje pytanie o przyczyny niezrealizowania celu publicznego uzasadniającego wywłaszczenie oraz ich znaczenie dla obowiązku zwrotu? Po drugie, czy zmiana sytuacji prawnej i faktycznej powstałej po wywłaszczeniu nieruchomości ma znaczenie dla realizacji obowiązku zwrotu nieruchomości? I wreszcie powstaje pytanie o możliwość ochrony przed nieuzasadnionym wywłaszczeniem w inny sposób niż przez obowiązek zwrotu nieruchomości. Postawione wyżej pytania wskazują, że obowiązek zwrotu nie stanowi prostego odwrócenia decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Wprawdzie uzasadnieniem dla obowiązku zwrotu jest niezrealizowanie deklarowanego celu publicznego, jednak uzasadnienie to nie przesądza o treści tego obowiązku. Otwarte pozostaje pytanie, czy w każdym przypadku niezrealizowanie celu publicznego powinno skutkować zwrotem nieruchomości? Czy dopuszczalne jest realizowanie przy użyciu wywłaszczonej nieruchomości innych celów i zadań publicznych, niż wskazanych w decyzji wywłaszczeniowej? Inaczej mówiąc, jakie są konstytucyjne gwarancje obowiązku zwrotu i czy ich ograniczenie może wynikać z konstytucyjnego obowiązku zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej? Próbuąc odpowiedzieć na powyższe pytania, należy wskazać na kilka konstytucyjnych problemów. Należy pamiętać, że mamy do czynienia z byłym właścicielem, którego ochrona nie wynika wprost z 64 ust. 1 Konstytucji. Określenie jego konstytucyjnego statusu jest niezbędne dla ustalenia dopuszczalnego stopnia ingerencji we własność jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto obowiązek zwrotu jest wprawdzie „logiczną konsekwencją” naruszenia konstytucyjnych wymogów wywłaszczenia, jednak nie polega na prostym „odwróceniu” roszczeń, jakie przysługują właścicielowi w procesie wywłaszczenia. I wreszcie przesłanki i treść obowiązku zwrotu mają istotny wpływ na sposób i zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązek zwrotu nieruchomości prowadzić może do ograniczenia zakresu i sposobów realizacji zadań publicznych. Czy zatem konieczność realizacji tych zadań może uzasadnić ograniczenie obowiązku zwrotu nieruchomości?

Określenie konstytucyjnych podstaw zwrotu nieruchomości ma istotne znaczenie dla odpowiedzi na powyższe pytania. Wpływa na sposób realizacji zadań publicznych przez wspólnoty samorządowe. Decyduje o sposobie powiązania art. 21 i art. 64 z przepisami rozdziału siódmego Konstytucji. Określa też możliwości stosowania zasady proporcjonalności do ograniczania obowiązku zwrotu nieruchomości. Punktem wyjścia dla procesu ważenia jest odpowiedź na pytanie, które elementy zwrotu nieruchomości wynikają z Konstytucji, a które z ustawy? Kluczowym

11 Wyrok TK z dnia 24.10.2001 r., SK 22/01.

pytaniem jest pytanie o konstytucyjny charakter obowiązku zwrotu. Ustalenie, czy można przyjąć, że korelatem tego obowiązku jest konstytucyjne prawo do zwrotu?

Pomimo kilkudziesięciu lat obowiązywania ustawowego prawa do zwrotu nieruchomości, nie można przyjąć, że jest to konstytucyjne pojęcie zastane. Konstytucja nie posługuje się określeniem „prawo do zwrotu nieruchomości” czy „obowiązek zwrotu”. Należy więc rozstrzygnąć, czy w ogóle Konstytucja takie prawo formułuje? Jeśli tak, to jaka jest treść takiego prawa i w jaki sposób wpływa ono na kształt regulacji ustawowych.

Próby znalezienia w Konstytucji podstaw dla obowiązku zwrotu wyłączonej nieruchomości były od początku ściśle powiązane z instytucją wyłączenia. Miały wpływ na definiowanie samego pojęcia wyłączenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W kontekście zwrotu nieruchomości pojawiło się m.in. pytanie, czy wyłączenie może nastąpić tylko aktem indywidualnym, czy również aktem generalnym, czy może dotyczyć odjęcia użytkowania wieczystego lub ograniczonych praw rzeczowych oraz na czym polega władcze odjęcie prawa¹²?

Konstytucyjne podstawy zwrotu nieruchomości były kształtowane przede wszystkim przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Po raz pierwszy konstytucyjne podstawy zwrotu nieruchomości zostały wskazane w wyroku TK z dnia 24 października 2001 roku. Wyrok ten został wydany w specyficznej sytuacji. Ze względu na treść skargi konstytucyjnej i przedmiot zaskarżenia Trybunał był zmuszony do poszukiwania odpowiedzi na pytanie o konstytucyjne podstawy ustawowego prawa do zwrotu w kontekście roszczeń restrykcyjnych. Skłaniało to Trybunał do ostrożnego formułowania konkluzji konstytucyjnych. Trybunał nie dokonał całościowej konstytucyjnej charakterystyki instytucji zwrotu nieruchomości. Ze względu na treść zarzutów odniósł się jedynie pośrednio do jej zakotwiczenia w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zasadę zwrotu Trybunał wywodził z art. 21 ust. 2 Konstytucji, wskazując, że

[...] zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wyłączenie „jedynie na cele publiczne” – tworzy nierozwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wyłączeniu i faktycznym sposobem użycia wyłączonej rzeczy. Pamiętać przy tym należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia „wyłączenie [...] Tak bezwzględnie sformułowany obowiązek odnosi się jednak tylko do ustawodawstwa wyłączeniowego, które zostaje ustanowione na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji¹³.

Wskazany art. 21 ust. 2 Konstytucji nie był jednak wzorcem kontroli w tej sprawie. TK ograniczył się do powołania art. 32 Konstytucji i uznał, że ustawodawca, przyznając prawo do zwrotu nie może zawęzić jego zakresu podmiotowego wbrew materialnej formule równości w prawie.

12 Wyrok TK z dnia 9.12.2008 r., SK 43/07.

13 Wyrok TK z dnia 24.10.2001 r., SK 22/01.

Skoro instytucja zwrotu nieruchomości jest logiczną konsekwencją wywłaszczenia, konieczna okazała się bardziej jednoznaczna wykładnia art. 21 ust. 2 Konstytucji. W sprawie o sygn. SK 43/07 skarżąca zażądała realizacji prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 roku o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w czasie wojny 1939–1945 roku (Dz. U. nr 20, poz. 138). Trybunał w wyroku z 9.12.2008 roku uznał, że w sprawie nie doszło do naruszenia zasady równości ani równej ochrony własności względem podmiotów wywłaszczonych. Zdaniem Trybunału ustawodawca posiada szeroki zakres swobody w określaniu treści prawa do zwrotu nieruchomości. Z wyroku nie wynika jednak, czy TK powyższą tezę odnosi do ustawowego, czy do konstytucyjnego prawa do zwrotu? Ta powściągliwość wykładnicza była również związana z kontekstem reptrywatyzyjnym sprawy¹⁴. Ograniczanie swobody ustawodawcy w kształtowaniu prawa do zwrotu ze względu na konstytucyjną zasadę równości stało się niewystarczające po wydaniu postanowienia z dnia 24 października 2001 roku¹⁵. TK uznał w nim, że zasada równości nie może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Ochrona przed nieuzasadnionym wywłaszczeniem w trybie skargi konstytucyjnej nie mogła być już realizowana wyłącznie według art. 32 Konstytucji. W kolejnych spawach Trybunał musiał więc odnieść się do innych wzorców konstytucyjnych, z których skarżący wywodzili swe prawo do zwrotu nieruchomości. W wyroku z dnia 13 grudnia 2012 roku TK wskazał, że prawo do zwrotu nieruchomości to publiczne prawo podmiotowe wynikające z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji: „Z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia”. Podmiotem tego prawa jest każdy byłby właściciel, wywłaszczenie nastąpiło na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, treścią prawa jest żądanie zwrotu nieruchomości ze względu na niezrealizowanie celu publicznego. Aspekt negatywny (art. 21 ust. 1 Konstytucji) polega na zakazie dokonywania wywłaszczeń bez nieuzasadnionej potrzeby realizowania celu publicznego. Natomiast aspekt pozytywny (art. 21 ust. 2 Konstytucji) oznacza obowiązek ustawodawcy do wprowadzenia regulacji zwrotu w wypadku nieruchomości nieprzekazanych na cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu. Trybunał podkreśla nierozdzielny związek celu publicznego, na którego realizację faktycznie powinna być wykorzystana nieruchomość i naruszenia obowiązku zwrotu. Realizacja tego celu ma jednak istotny aspekt czasowy:

Trybunał Konstytucyjny dostrzega również, że treść art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. znajduje szersze zastosowanie poza problematyką zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Przepisy te mają cechy przepisów o charakterze reptrywatyzyjnym. Wynika on z brzmienia art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n., zgodnie z którym art. 136 i art. 137 u.g.n. znajdują odpowiednie zastosowanie do określenia warun-

14 Wyrok TK z dnia 9.12.2008 r., SK 43/07.

15 Wyrok TK z dnia 24.10.2001 r., SK 10/01.

ków zwrotu poprzednim właścicielom lub ich następcom prawnym nieruchomości nabytych lub przejętych przez państwo na innej drodze niż przez wywłaszczenie. Wprawdzie zastosowanie to ma być „odpowiednie”, jednak nie budzi wątpliwości, że kwestionowane pominięcie ustawodawcze skutkujące brakiem możliwości zastosowania art. 137 ust. 1 w związku z art. 136 ust. 3 u.g.n. do żądania nieruchomości przejętych lub nabytych przymusowo przez państwo dotyczy także tych nieruchomości, które nie są już wykorzystywane na cele wskazane przez akty normatywne stanowiące podstawę ich przejęcia¹⁶.

Dlatego też w cytowanym wyżej wyroku Trybunał uznał, że zakres normatywny art. 21 ust. 2 Konstytucji „konsumuje się” w chwili dokonania celu wywłaszczenia określonego w decyzji wywłaszczeniowej i nie obejmuje dalszych sytuacji powstałych już w trakcie wykorzystywania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Innymi słowy po zrealizowaniu celu publicznego określonego w decyzji wywłaszczeniowej nie ma przeszkód, by nieruchomość została wykorzystana do zrealizowania innego celu publicznego.

Charakter prawa do zwrotu nieruchomości nie był jednak oczywisty. Wątpliwości pojawiły się w związku z horyzontalnym wymiarem tego prawa. Na kanwie art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami powstało pytanie, czy żądanie zwrotu nieruchomości, która była kiedyś współwłasnością, uzależnione jest od zgody wszystkich współwłaścicieli? TK w wyroku z dnia 14.07.2015 stwierdził, że

Art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782) w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷.

Powołując swe wcześniejsze orzeczenia i wskazując źródła prawa do zwrotu nieruchomości TK uczynił to jednak w odmienny sposób niż w sprawie P 12/11. Trybunał stwierdził, że „prawo do zwrotu w kategoriach konstytucyjnych należy zakwalifikować nie jako roszczenie chroniące własność (uprawnionemu własność już nie przysługuje), lecz jako inne uprawnienie o charakterze majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, uzyskujące szerszą gwarancję konstytucyjną na podstawie art. 21 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji”. Zdaniem Trybunału mechanizm zwrotu nieruchomości jest podstawowym środkiem „odwrócenia” skutków wywłaszczenia, gdyby zostało ono dokonane bez rzeczywistej potrzeby. Nie jest do końca jasne, czy jest to prawo wyłącznie ustawowe o gwarancjach konstytucyjnych, czy niektóre uprawnienia z niego wynikające są uprawnieniami konstytucyjnymi? Na modyfikację stanowiska TK wpłynął horyzontalny aspekt sprawy, którą rozpatrywał. Utrudniał on wywiedzenie prawa do zwrotu z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten ma wymiar wertykalny, określa relacje między

¹⁶ Wyrok TK z dnia 13.12.2012 r., P 12/11.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 14.07.2014 r., SK 26/14.

organami władzy publicznej a właścicielem. Prowadząc konstytucyjne rozważania o wzajemnych relacjach współwłaścicieli uprawnionych do zwrotu nieruchomości Trybunał akcentował warunki „odwrócenia” wywłaszczenia.

Ograniczenie konstytucyjnego zakresu obowiązku zwrotu nieruchomości widoczny jest w wyroku z 23.09.2014 r., w myśl którego

Art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, 659, 805 i 906) w zakresie, w jakim nie przewiduje roszczenia poprzedniego właściciela o zwrot nieruchomości nabytej w drodze podziału nieruchomości na jego wniosek przez jednostkę samorządu terytorialnego jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸.

Trybunał powołuje się wprawdzie na swe wcześniejsze orzecznictwo, ale nie mówi o prawie do zwrotu nieruchomości, lecz o zasadzie zwrotu i sprowadza ją do trzech elementów : a) traktowania jej jako oczywistej konsekwencji zasady zapisanej w art. 21 ust. 2 Konstytucji, która – dopuszcza wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne”; b) nierozzerwalnego związku pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu a faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy; c) zastosowania wyłącznie wobec nieruchomości, na których nie zrealizowano celu publicznego. Równocześnie Trybunał podkreśla konieczność pozostawienia ustawodawcy szerokiej swobody normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Konsekwencją takiego podejścia jest uznanie, że tzw. wywłaszczenie *de facto*, którego podstawą jest ugoda administracyjna, a nie decyzja, nie jest objęte wywłaszczeniem z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Powrót do konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości nastąpił w wyroku z 12 grudnia 2017 roku:

Art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624, 820, 1509, 1529 i 1595) w zakresie, w jakim wyłącza prawo do żądania przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 tej ustawy, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹.

TK odwołuje się przede wszystkim do wcześniejszego wyroku w sprawie P 12/11. Trybunał nie wskazuje wprost, że mamy do czynienia z konstytucyjnym publicznym prawem podmiotowym do zwrotu nieruchomości. Wskazuje natomiast na wcześniejsze orzecznictwo i kwalifikuje instytucję zwrotu jako inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz jako zasadę zwrotu. Równocześnie

¹⁸ Wyrok z dnia 23.09.2014 r., SK 7/13.

¹⁹ Wyrok z dnia 12.12.2017 r., SK 39/15.

jednak, wskazując na dopuszczalne konstytucyjnie ograniczenia ustawowego prawa do zwrotu, posługuje się konstytucyjnymi klauzulami limitacyjnymi. Odwołując się do wyroku z 19 maja 2011 roku o sygn. K 20/09 Trybunał przypomniał, że

[...] art. 31 ust. 3 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję normy, która odnosi się do wszystkich konstytucyjnych praw i wolności niezależnie od tego, czy poszczególne przepisy wprowadzają przesłanki ograniczeń [...]. W zakresie, w jakim art. 21 ust. 2 Konstytucji nie zawiera własnej odmiennej treści, konieczne jest uzupełnienie jej w procesie interpretacji odwołaniem się do innych norm, w szczególności konstytucyjnej zasady dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności. Toteż kontrola przepisów ustawowych, określających zakres ustawowego prawa do odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomości, z normą zrekonstruowaną na podstawie art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji „wymaga udzielenia kolejno odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy zakwestionowana norma reguluje problematykę wywłaszczenia za odszkodowaniem; 2) czy stanowi ona ograniczenie prawa do odszkodowania; 3) czy spełniony został wymóg ustawowej formy ograniczenia; 4) czy ograniczenie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków, jest konieczne, a jego efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na podmiot wywłaszczony; 5) czy ograniczenie to jest uzasadnione w świetle przesłanek porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia albo wolności i praw innych osób; 6) czy ograniczenie nie narusza istoty prawa do odszkodowania z tytułu wywłaszczenia²⁰.

Formułowane wymagania wskazują, że mamy do czynienia z innym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, które jest jednak zakotwiczone w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Podstawowe elementy prawa do zwrotu zostały określone przez samą Konstytucję.

Analiza orzecznictwa TK potwierdza tezę, w myśl której wejście w życie Konstytucji postawiło przed ustawodawcą nowe problemy związane z prawem do zwrotu nieruchomości. Są to przede wszystkim: stworzenie ustawowych gwarancji chroniących przed nieuzasadnionym wywłaszczeniem, wskazanie konstytucyjnych podstaw tych gwarancji w sytuacji, gdy doszło już do przeniesienia prawa własności i nie można odwołać się wprost do art. 64 Konstytucji, ustalenie, czy dla stosowania klauzul limitacyjnych ograniczających prawo do zwrotu znaczenie ma to, że zwrot nieruchomości wiąże się z odjęciem mienia komunalnego? Konieczne jest też określenie relacji między wynikającym z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 prawem do zwrotu a wyrażonym w art. 165 ust. 1 Konstytucji prawem własności jednostek samorządu terytorialnego. Powoływanie się na prawo własności z art. 165 ust. 1 Konstytucji rodzi pytanie, czy jednostka samorządu terytorialnego może zarzucać jego nieproporcjonalne ograniczenie przez zbyt szerokie gwarancje prawa do zwrotu, skoro rozdział siódmy Konstytucji nie wyraża wprost zasady proporcjonalności? To pytanie wymaga rozważenia szerszej kwestii, czy z Konstytucji wynikają klauzule limitacyjne, które możemy zastosować, gdy dochodzi do ograniczania praw z art. 165 Konstytucji? Czy oceniając dopuszczalny stopień ingerencji we własność jednostek samorządu terytorialnego możemy posługiwać się kategoriami z art. 31

20 Wyrok TK z dnia 19.05.2011 r., K 20/09.

ust. 3 Konstytucji? Gdzie tkwią konstytucyjne podstawy ważenia ochrony praw byłego właściciela oraz prawa własności jednostki samorządu terytorialnego? Pytania te oraz próby odpowiedzi są zawarte w rozważaniach podejmowanych przez TK. Odpowiedzi te nie mają jednak charakteru definitywnego. Nie przesądzają w sposób jednoznaczny o konstytucyjnych podstawach prawa do zwrotu i jego relacji do rozdziału siódmego Konstytucji.

Konstytucyjna kwalifikacja zwrotu nieruchomości ma daleko idące konsekwencje dla gwarancji ochrony własności prywatnej oraz dla ochrony własności jednostek samorządu terytorialnego. Należy przyjąć, że z art. 21 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 wynika konstytucyjne prawo do zwrotu nieruchomości, będące publicznym prawem podmiotowym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Podmiotem tego prawa jest każda osoba, która na skutek wywłaszczenia utraciła prawo własności nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dla realizacji celu publicznego²¹. Jego korelatem są obowiązki państwa wprowadzenia odpowiedniej regulacji prawnej umożliwiającej zwrot nieruchomości, ustalenia ograniczeń prawa do zwrotu oraz obowiązki organów stosujących prawo związane z rozpatrywaniem konkretnych roszczeń byłych właścicieli. Przedmiotem jest roszczenie o zwrot (przeniesienie własności) nieruchomości. Realizacja celu publicznego, wskazanego w akcie prawnym będącym podstawą wywłaszczenia, czyni bezprzedmiotowym prawo do zwrotu. Poza zakresem przedmiotowym prawa do zwrotu pozostaje sytuacja, w której, po zrealizowaniu celu publicznego, wywłaszczona nieruchomość zostaje przeznaczona na inny cel publiczny. Treści tak rozumianego prawa do zwrotu nieruchomości najpełniej odpowiada uzasadnienie wyroku TK z dnia 13 grudnia 2012 roku o sygn. P 12/11.

Wprawdzie Konstytucja nie formułuje wprost prawa do zwrotu nieruchomości, jednak istnieją przekonujące argumenty, by przyjąć że takie prawo z Konstytucji wynika. Argumenty te uzasadniają odrzucenie poglądu, o wyłącznie przedmiotowym charakterze zwrotu oraz poglądu, w myśl którego prawo do zwrotu ma charakter ustawowy i jest konstytucyjnie chronione jedynie na mocy art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji tylko jako inne prawo majątkowe. Po pierwsze, przyjęte w polskiej kulturze prawnej reguły wykładni Konstytucji nie zakazują wywodzenia publicznych praw podmiotowych z przepisów, które tych wprost praw nie wyrażają. Po drugie, tylko konstytucyjne prawo do zwrotu chroni w dostatecznym stopniu przed nieuzasadnionym wywłaszczeniem. Dla ustanowienia odpowiedniego stopnia tej ochrony nie wystarczy przypisania zasadzie zwrotu wyłącznie przedmiotowego charakteru. Wyłącznie przedmiotowy charakter pozostawiałby zbyt duże możliwości ustawodawcy ingerowania w wolność majątkową osób prywatnych. Przedmiotowy charakter zwrotu nie daje też odpowiednich podstaw dla wyważenia ochrony byłego właściciela oraz ochrony jednostek

21 Problematyka szerszego przedmiotu wywłaszczenia pozostaje poza zakresem niniejszego opracowania, por. S. Pawłowski, *Modyfikacje klasycznej...*, s. 244.

samorządu terytorialnego. W konsekwencji nie wskazuje konstytucyjnych kryteriów, według których powinno dochodzić do ograniczenia zwrotu nieruchomości. Samo sformułowanie konstytucyjnej zasady zwrotu nie przesądza, jaki powinien być ustawowy poziom ochrony, skoro zasada ta nie ma charakteru absolutnego. Nie może tego też przesądzić zakwalifikowanie prawa do zwrotu jako innego prawa majątkowego. Treść innego prawa majątkowego określałaby ustawa, a Konstytucja, co najwyżej, mogłaby gwarantować jego równą ochronę dla wszystkich. W obu przypadkach dyskusja o treści i ograniczeniach prawa do zwrotu zostałaby przeniesiona na poziom ustawy. Uznanie, że prawo do zwrotu ma charakter konstytucyjnego publicznego prawa podmiotowego powoduje, że władze publiczne mają nakaz zagwarantowania go w jak największym stopniu. Ten nakaz stanowi podstawę dla ustawowej konkretyzacji prawa do zwrotu. Pozwala ocenić efektywność ustawowych gwarancji i wskazać, czy są one dostateczne dla ochrony przed nieuzasadnionym wywłaszczeniem. Uznanie, że mamy do czynienia z publicznym konstytucyjnym prawem podmiotowym pozwala też wyznaczyć granice ochrony tego prawa, gdy ochrona ta mogłaby kolidować z realizacją zasad z rozdziału siódmego Konstytucji. To właśnie sposób wyznaczania granic zwrotu stanowi najpoważniejszy argument za konstytucjonalizacją prawa do zwrotu nieruchomości.

Identyfikacja podmiotu uprawnionego (były właściciel) oraz adresata obowiązków (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego) pozwala na ustalenie, które zasady konstytucyjne pozostają ze sobą w kolizji. Rozstrzygnięcie takich kolizji pozwala wyznaczyć dopuszczalny stopień ograniczeń prawa do zwrotu. Prawo do zwrotu jest skorelowane z instytucją wywłaszczenia. Uzasadnia rozszerzenie konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia również na niewładcze formy odjęcia prawa własności²². Pozwala też lepiej ocenić sposób realizacji celu publicznego oraz przyczyny braku jego realizacji. Konstytucyjna ocena celu publicznego uzasadniającego wywłaszczenie powinna uwzględniać m.in. wpływ czasu oraz zmianę okoliczności faktycznych i prawnych, gdy ma być podstawą zwrotu nieruchomości²³. Sytuacja, w której dokonuje się wywłaszczenia nie jest tożsama z sytuacją, w której powinien być dokonany zwrot nieruchomości. Wskazanie różnic jest łatwiejsze, gdy zakładamy, że chodzi o prawo do zwrotu, czyli ochronę byłego właściciela skutkującą odjęciem prawa własności nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca, regulując podstawowe kwestie związane ze zwrotem nieruchomości, opiera się na bardziej jednoznacznych dyrektywach konstytucyjnych, gdy wie, że celem regulacji jest konkretyzacja prawa konstytucyjnego, a nie zasady przedmiotowej. W sposób bardziej jednoznaczny określone są konstytucyjne dyrektywy dotyczące : zakres czasowego prawa do zwrotu, w którym prawo to może być realizowane, dopuszczalność realizacji na nieruchomości innego celu

22 Tamże, s. 375.

23 Wyrok z dnia 3.04.2008 r., K 6/05.

publicznego oraz zasad określających ewentualny zwrot odszkodowania z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Optymalizacyjny nakaz realizowania prawa do zwrotu w jak największym stopniu adresowany jest do wszystkich organów władzy publicznej. Brak konstytucyjnej ochrony byłego właściciela występuje w dwóch przypadkach. Po pierwsze należy przyjąć, że ochrona ta nie występuje, gdy mamy do czynienia z roszczeniami nie mieszczącymi się w zakresie przedmiotowym prawa do zwrotu. Przykładem żądanie zwrotu nieruchomości, na której zrealizowany został cel publiczny i następnie przeznaczona została ona na inny cel. Sytuacja taka w ogóle nie jest objęta zakresem art. 21 ust. 2 Konstytucji. Po drugie, gdy ograniczenie prawa do zwrotu następuje na podstawie klauzul limitacyjnych z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Taki sposób wytyczania granic realizowania obowiązku zwrotu nieruchomości pozwala odwołać się do dobrze znanej siatki pojęciowej ukształtowanej według zasady proporcjonalności i zakazu naruszania istoty praw. Odwołanie się do wskazanych w Konstytucji klauzul limitacyjnych, gdy dochodzi do sądowej weryfikacji działań ustawodawcy i organów administracji, pozwala na prowadzenie racjonalnego dyskursu prawniczego. Efektem tego dyskursu, polegającego na rozstrzyganiu kolizji zasad, jest ustalanie konstytucyjnych standardów dotyczących ochrony przed nieuzasadnionym wywłaszczeniem. Standard ten wyznacza ramy ustawowej regulacji prawa od zwrotu. Podsumowując, konstrukcja publicznego prawa podmiotowego lepiej realizuje konstytucyjne *ratio legis* instytucji zwrotu, niż konstrukcja zasady przedmiotowej, wywodzonej z art. 21 ust. 2 Konstytucji, lub konstrukcja innego prawa majątkowego z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Odwołanie się do konstrukcji publicznych praw podmiotowych może rodzić obawy o dostateczną ochronę prawną jednostek samorządu terytorialnego. Przede wszystkim może powstać obawa, że nadmierne konstytucyjne gwarancje prawa do zwrotu doprowadzą do daleko idącej ingerencji w prawo własności i inne prawa majątkowe jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji może to prowadzić do ograniczenia realizowania przez samorząd terytorialny zadań publicznych, a więc do niezaspokojenia chronionych prawem potrzeb wspólnot samorządowych. Tego rodzaju obawy były jedną z przyczyn utrudniających określenie konstytucyjnego charakteru zwrotu nieruchomości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Obawy te powstały m.in. na tle roszczeń reprivatyzacyjnych oraz sytuacji, w których cel publiczny nie został zrealizowany z przyczyn niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego. Obawy te są nieuzasadnione. Po pierwsze ograniczanie prawa do zwrotu według art. 31 ust. 3 pozwala powiązać ten przepis z zasadami z rozdziału siódmego Konstytucji. Konkretyzując potrzebę ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, a nawet praw innych osób, jako uzasadnienie ograniczania prawa do zwrotu, można wskazać na potrzebę zaspokajania potrzeb jednostek samorządu terytorialnego i potrzebę wykonywania zadań publicznych. W konsekwencji konstytucyjnie dopuszczalne jest ograniczanie prawa do zwrotu, nawet wtedy, gdy na wywłaszczonej nieruchomości nie

został zrealizowany deklarowany cel publiczny. Cytowane orzeczenia TK wskazują, że dopuszczalne ograniczenie prawa do zwrotu może polegać na realizacji innego celu publicznego, jedynie częściowej realizacji celu lub też zrealizowaniu celu już po upływie ustawowego okresu. Należałoby też rozważyć, czy w niektórych przypadkach wypłata odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość nie czyni zbędnym zwrotu nieruchomości, nawet gdy deklarowany cel publiczny nie został zrealizowany? Możliwość odwołania się do klauzul limitacyjnych oraz ich powiązanie z koniecznością wykonywania zadań publicznych, czy ochroną mienia komunalnego, stwarza dla samorządu terytorialnego lepsze gwarancje ochrony, niż ustalanie obowiązku zwrotu opartego na ogólnym wskazaniu, że zwrot jest logiczną konsekwencją wywłaszczenia, a ustawodawcy należy pozostawić szeroki margines swobody w kształtowaniu obowiązku zwrotu. Decyzje ustawodawcy, TK i sądów decydujących o zwrocie nieruchomości będą mniej arbitralne, gdy za punkt wyjścia przyjmują one konstytucyjne prawo do zwrotu nieruchomości. Paradoksalnie wzmocnienie konstytucyjnych gwarancji osób wywłaszczonych prowadzi równocześnie do wzmocnienia gwarancji dla jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 165 Konstytucji. Pozwala też lepiej realizować dyrektywy z art. 163 i art. 166 Konstytucji. Wzmocnienie gwarancji dla samorządu terytorialnego wynikają z powiązania zasad rozdziału siódmego Konstytucji z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powiązania te powodują, że nie wystarczy ogólne odwołanie się do bezpieczeństwa, porządku publicznego lub ochrony środowiska dla uzasadnienia ograniczenia prawa do zwrotu. Należy skonkretyzować te klauzule według zasad z rozdziału siódmego Konstytucji. Taka konkretyzacja wywołuje na poziomie konstytucyjnym dwie konsekwencje. Odmienne może kształtować się dopuszczalny stopień ingerencji w prawo do zwrotu w zależności od tego, czy wywłaszczenie nastąpiło na rzecz Skarbu Państwa, czy jednostki samorządu terytorialnego. W odniesieniu do tej ostatniej cel publiczny, wadliwość lub brak jego realizacji oraz nakaz zwrotu powinny być oceniane przez pryzmat art. 165, art. 163 i art. 166 Konstytucji. Ponadto należy pamiętać, że na płaszczyźnie stanowienia, jak i stosowania warunki ograniczania konstytucyjnego prawa do zwrotu mogą, w zależności od sytuacji, rozszerzać lub zawężać jego konstytucyjną ochronę. Ten ostatni przypadek może mieć miejsce np. gdy na wywłaszczonej nieruchomości nie zrealizowano deklarowanego celu publicznego, lecz zrealizowano inny, który ma szczególne znaczenie dla zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej.

Proponowany sposób ważenia konstytucyjnych zasad w celu ochrony praw osób prywatnych i praw jednostek samorządu terytorialnego tylko pozornie wydaje się relatywizować normatywną treść Konstytucji. W rzeczywistości gwarantuje on ustawowe i sądowe realizowanie *ratio* tych zasad. Pozwala określić normatywną treść Konstytucji bardziej precyzyjnie, niż gdybyśmy mieli poprzestać tylko na stwierdzeniu, że zwrot nieruchomości jest logiczną konsekwencją wywłaszczenia, a ustawodawca ma szerokie możliwości kształtowania tego obowiązku. Publiczne konstytucyjne prawo podmiotowe do zwrotu nieruchomości i dopuszczalne

konstytucyjne warunki jego ograniczania sprzyjają uczynieniu z samorządu terytorialnego części społeczeństwa obywatelskiego. W myśl przyjętych na wstępie założeń samorząd terytorialny powinien realizować zadania publiczne zaspokajające potrzeby wspólnot lokalnych, nie sprowadzając tych potrzeb do sumy interesów indywidulanych.

Rozważania dotyczące relacji prawa do zwrotu nieruchomości i realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzą do bardziej ogólnych refleksji dotyczących stosowania Konstytucji. Dokonując wykładni przepisów Konstytucji określających sytuację prawną jednostki należy zawsze w sposób jednoznaczny ustalić, czy mamy do czynienia publicznymi prawami podmiotowymi. Nie należy *a priori* zakładać, że pośrednie wyprowadzenie z przepisów Konstytucji takich praw zawsze będzie powodowało ograniczenia w ustawowym realizowaniu i gwarantowaniu interesu publicznego. Okazuje się, że ochrona tego interesu przez deklarowanie szerokiego zakresu działania ustawodawcy nie zawsze przyczynia się do jego wzmocnienia. Tym bardziej nie przyczynia się do ochrony samych praw konstytucyjnych. Nie należy postrzegać kolizji konstytucyjnych zasad rozstrzyganej według zasady proporcjonalności, jako czegoś, co zagraża spójności konstytucyjnej aksjologii. Wręcz przeciwnie, racjonalne rozstrzyganie takich kolizji sprzyja tej aksjologii. Ułatwia tworzenie operatywnego standardu konstytucyjnego. Pozwala na zachowanie odpowiedniej jego elastyczności. Odwołanie się do konstrukcji konstytucyjnych publicznych praw podmiotowych pozwala też organom stosującym prawo na prawidłowe dokonywanie wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. Wykładnia taka jest łatwiejsza, gdy Konstytucja określa podmiot prawa, przedmiot ochrony, podstawowe uprawnienia konstytucyjne oraz warunki ich ograniczania.

Bibliografia

- Chochołowski K., *Konstytucyjne umocowanie samodzielności zadaniowej samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Dobkowski J., *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego w świetle art. 2 EKSL*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Pawłowski S., *Modyfikacje klasycznej koncepcji wyłączenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018.

- Sarnecki P., *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samorząd w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.
- Stępień J., *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamiarze jego twórców*, „Samorząd Terytorialny 2015, nr 1–2.
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01.
- Wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01.
- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02.
- Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2008 r., K 6/05.
- Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 r., SK 43/07.
- Wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., K 20/09.
- Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11.
- Wyrok TK z dnia 14 lipca 2014 r., SK 26/14.
- Wyrok TK z dnia 23 września 2014 r., SK 7/13.
- Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15.