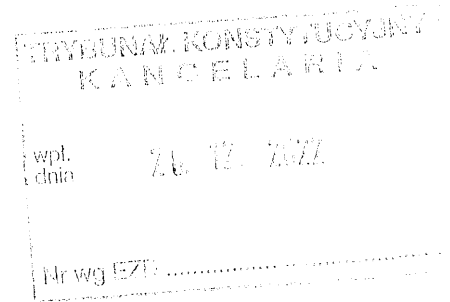




Warszawa, dnia 21 grudnia 2022 r.

1001-8.TK.127.2022

SK 79/22



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną H Z., wnoszącej o stwierdzenie, że art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.) „w części stanowiącej zwrot «jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.», w jakim pomija prawo do odszkodowania poprzednich właścicieli nieruchomości bądź jego następców prawnych, któr[z]y faktyczną możliwość władania nieruchomością utracili przed 5 kwietnia 1958 r., a więc uzależnia prawo do odszkodowania od daty pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością”, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

H Z. (dalej: Skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.; dalej: u.g.n. lub zaskarżona ustawa) – we wskazanym na wstępie zakresie – z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna wniesiona została przez Skarżącą na tle następującego stanu faktycznego.

A D. był współwłaścicielem nieruchomości położonej w W Nieruchomość ta na mocy art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. W (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: dekret warszawski) przeszła na własność gminy a następnie, na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130), stała się własnością Skarbu Państwa.

Wobec niezgłoszenia w terminie wniosku o przyznanie prawa własności czasowej w trybie art. 7 dekretu warszawskiego, Prezydium Rady Narodowej w m. W , orzeczeniem administracyjnym z 31 marca 1954 r., odmówiło przyznania poprzednim właścicielom prawa własności czasowej do gruntu i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki położone na tym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa.

Protokołem z czerwca 1954 r. komisja delegowana przez Zarząd Budynków Mieszkalnych i Terenów Komunalnych Prezydium Rady Narodowej W objęła w posiadanie, na rzecz Skarbu Państwa, nieruchomość w W i przekazała ją w zarząd i administrację Miejskiemu Zarządowi Budynków Mieszkalnych .

Skarżąca, która jest jednym z następców prawnych A D., dochodziła przed organami administracji i sądami administracyjnymi odszkodowania za tę nieruchomość.

Prezydent , decyzją nr z stycznia 2018 r., po rozpatrzeniu wniosku Skarżącej z maja 2013 r., odmówił przyznania odszkodowania za nieruchomość .

Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Wojewody nr z listopada 2018 r.

Wniesiona przez Skarżącą skarga została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z października 2019 r., sygn. . W uzasadnieniu tego wyroku sąd stwierdził, że materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji stanowił art. 215 ust. 2 u.g.n., który reguluje kwestie związane z możliwością przyznania odszkodowania za nieruchomości przejęte dekretem warszawskim. W ocenie sądu, uwzględnienie wniosku Skarżącej o ustalenie odszkodowania nie było możliwe, gdyż nie została spełniona jedna z przesłanek wynikających z art. 215 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którą zastosowanie przepisów dotyczących odszkodowania dopuszczalne jest w sytuacji, gdy poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r.

Skarga kasacyjna Skarżącej została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2020 r., sygn. , w którym podzielono zapatrywania prawne sądu I instancji.

Skarżąca wskazuje, że przedmiotem kontroli konstytucyjnej jest art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim różnicuje poprzednich właścicieli nieruchomości przejętych na podstawie dekretu warszawskiego, dzieląc ich w oparciu o kryterium czasowe. Cezurę stanowi data 5 kwietnia 1958 r. i w zależności od tego, czy utrata faktycznej możliwości władania nieruchomością nastąpiła przed tą datą, czy po niej, ustalane jest prawo do odszkodowania. Takie kryterium czasowe, w ocenie Skarżącej, w nieuzasadniony i arbitralny sposób różnicuje sytuację podmiotów będących w takiej samej sytuacji prawnej oraz prowadzi do naruszenia podstawowych zasad konstytucyjnych – ochrony praw słuszenie nabytych oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2), zakazu naruszania istoty danego prawa lub wolności (art. 31 ust. 3), zasady równości (art. 32 ust. 1), zasady niedyskryminacji (art. 32 ust. 2), zasady ochrony prawa własności (art. 21 ust. 1) i równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Skarżąca stwierdza, że nie można doszukać się uzasadnienia dla takiego zróżnicowania jednolitej kategorii podmiotów w oparciu o przyjęte w zaskarżonym przepisie kryterium czasowe oraz relewantnej jego przesłanki. W związku z tym nie można też ocenić kwestionowanego zróżnicowania w świetle przesłanki proporcjonalności. Jednak stan, w którym ustawodawca na podstawie niemającego żadnego uzasadnienia kryterium pominął pewną grupę byłych właścicieli, stanowi – zdaniem Skarżącej – niewątpliwie uchybienie zasadzie równości i równej ochrony praw majątkowych.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Skarżąca podnosi, że wynikające z art. 215 ust. 2 u.g.n. prawo do odszkodowania za mienie wywłaszczone w czasach PRL podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji, co obliguje ustawodawcę do takiego regulowania ochrony praw majątkowych, aby była ona równa dla wszystkich. Artykuł 215 ust. 2 u.g.n. nie realizuje tego postulatu, ponieważ arbitralnie różnicuje uprawnienia byłych właścicieli nieruchomości wywłaszczonych na mocy dekretu warszawskiego.

Skarżąca wskazuje, że pominięcie w art. 215 ust. 2 u.g.n. części byłych właścicieli nieruchomości nie znajduje uzasadnienia w żadnej wartości wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w szczególności nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony praw i wolności innych osób.

Skarżąca podkreśla również, że prawo do odszkodowania za wywłaszczenie stanowi surogat utraconej własności nieruchomości. Z tego względu uzasadniona jest jego szczególna ochrona, zbliżona intensywnością do ochrony prawa własności. Prawo własności i jego gwarancje wskazane w art. 64 Konstytucji należy zaś konstruować na tle ogólnych zasad ustroju, a w szczególności na tle art. 20 i art. 21 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności art. 215 ust. 2 u.g.n. Skarżąca kończy stwierdzeniem, że skoro ustawodawca po 1989 r. wziął na siebie naprawienie przynajmniej części szkód i krzywd wyrządzonych wywłaszczeniami z okresu PRL, to powinien w pierwszej kolejności uwzględnić zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji).

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.”.

Przed przystąpieniem do dalszej analizy należy zauważyć, że przepis ten, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz

w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji „w zakresie, w jakim pomija stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., i działek, które przed dniem wejścia w życie powołanego dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r.” (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40). Sentencję wyroku ogłoszono w Dzienniku Ustaw z dnia 22 czerwca 2011 r. (Dz. U. Nr 130, poz. 762).

Wyrokiem tym stwierdzono niekonstytucyjność art. 215 ust. 2 u.g.n. z uwagi na jego niezupełność z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych. Trybunał podkreślił, że „[s]kutkiem orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim pomija określone regulacje, nie jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu. Wyrok Trybunału wskazuje na potrzebę ustanowienia regulacji prawnych niezbędnych dla realizacji norm konstytucyjnych. Następstwem wyroku jest zatem konieczność stosownej aktywności ustawodawcy”.

Do czasu opracowania niniejszego stanowiska nie dokonano w art. 215 ust. 2 u.g.n. stosownych zmian będących konsekwencją powyższego wyroku.

Merytoryczna ocena podniesionych w skardze zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym

umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29; 22 marca 2022 r., sygn. SK 31/18, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 20 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42 oraz 9 marca 2022 r., sygn. SK 120/20, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 22). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że, w świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował”). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego,

czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą).

Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej) podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych) albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych (np. zbyt wąskie i arbitralne określenie przesłanek realizacji praw konstytucyjnych). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123 i powołane tam orzeczenia).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Uregulowanie danej kwestii w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma

o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej”, czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania w określony sposób kwestii pominiętych.

Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze. Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych.

Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom.

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych – „co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym” (*ibidem*; identycznie – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 534). Przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: „zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie w sprawie o sygn. SK 7/14, *op. cit.*).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności i zaangażowania. „Nie ulega wątpliwości, że postawione

zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być «sądem prawa», a stałby się *quasi* ustawodawcą” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8(46)/2001, poz. 251; zob. też postanowienie z 28 kwietnia 2022 r., sygn. K 20/15, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 51).

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że „[o]kreślona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji musi zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada” (postanowienie z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; identycznie – wydane w pełnym składzie Trybunału – postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66).

Należy też pamiętać, że skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego

środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu. Warto przy tym odnotować, że aktualna regulacja tej materii stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz.

17 oraz postanowienie z 15 grudnia 2021 r., sygn. SK 13/17, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 15).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, *op. cit.*). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)” (postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z tego podmiotu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego stanowią podstawę oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania analizowanej skargi konstytucyjnej.

Pomimo powołania w skardze konstytucyjnej wielu wzorców kontroli, Skarżąca koncentruje się na wykazaniu naruszenia wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Do tego naruszenia ma dochodzić z powodu pominięcia w regulacji prawnej, stanowiącej podstawę dochodzenia odszkodowania za wywłaszczenie, poprzednich właścicieli nieruchomości bądź ich następców prawnych, którzy utracili faktyczną możliwość władania nieruchomością przed 5 kwietnia 1958 r. Zdaniem Skarżącej, do nierównego traktowania grup obywateli, którym przysługuje takie samo prawo majątkowe, dochodzi na gruncie art. 215 ust. 2 u.g.n. z powodu pominięcia ustawodawczego.

Kwestią wstępną, a zarazem w rozpatrywanej skardze kluczową, jest rozstrzygnięcie, czy przedstawiony problem konstytucyjny należy kwalifikować jako pominięcie, czy – pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego – zaniechanie ustawodawcze.

Ocenę w powyższym zakresie oparto w niniejszym stanowisku na poglądach zaprezentowanych w – wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – postanowieniu z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161). W tej sprawie zwrócono się do Trybunału

o rozpoznanie identycznego problemu prawnego jak w analizowanym obecnie przypadku. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zwrócił się bowiem z pytaniem prawnym, czy art. 215 ust. 2 u.g.n. „w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r., jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji”.

Przed przytoczeniem zawartej w tym wyroku oceny charakteru zarzutu sformułowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie należy zwrócić uwagę, że zarówno w tym orzeczeniu (zob. OTK ZU nr 9/A/2015, s. 2059-2062), jak i w powołanym wcześniej wyroku o sygn. SK 41/09 (zob. OTK ZU nr 5/A/2011, s. 669-675), Trybunał Konstytucyjny omówił bardzo szeroko ewolucję rozwiązań prawnych w zakresie gruntów warszawskich, poczynając od przepisów dekretu warszawskiego aż do przepisów zaskarżonej ustawy, z uwzględnieniem zawartych przez rząd PRL umów międzynarodowych i aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W związku z powyższym w niniejszym stanowisku odstąpiono od prezentowania kontekstu normatywnego, z którego wywodzi się i w jakim funkcjonuje zaskarżony przepis.

Należy także zauważyć, że powołane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie stanowią negatywnych przesłanek rozpoznania analizowanej sprawy w postaci *res iudicata* lub zakazu *ne bis in idem*. W sprawie o sygn. P 41/09 przedmiotem kontroli uczyniono bowiem inny fragment normy wynikającej z art. 215 ust. 2 u.g.n. (kontrola konstytucyjności objęła wyłącznie przesłankę „przedmiotową” – rodzaju nieruchomości, nie zaś – jak w rozpoznawanej sprawie – przesłankę „czasową” dotyczącą daty pozbawienia właścicieli faktycznej możliwości władania nieruchomością), a w sprawie o sygn. P 6/13 nie wydano merytorycznego rozstrzygnięcia i postępowanie umorzono z powodu niedopuszczalności wyrokowania.

W tym ostatnim postępowaniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „przedmiotem pytania prawnego sąd uczynił nie tyle konstytucyjność art. 215 ust. 2 u.g.n., ile – wynikające zdaniem sądu z tego przepisu – pozbawienie prawa do odszkodowania byłych właścicieli gruntów warszawskich lub ich następców prawnych, którzy utracili władztwo nad nieruchomością przed 5 kwietnia 1958 r. (...) sąd pytający nie dąży do usunięcia z obrotu prawnego art. 215 ust. 2 u.g.n., lecz do rozszerzenia zakresu jego stosowania na te stany faktyczne, w których pozbawienie faktycznej możliwości władania nieruchomością nastąpiło przed 5 kwietnia 1958 r. Spojrzenie na art. 215 ust. 2 u.g.n. przez pryzmat zasady równej ochrony praw majątkowych ma służyć weryfikacji, czy w przepisie tym nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej”.

W sytuacji, gdy brak unormowania jest kwestionowany z punktu widzenia zasady równości, zasadnicze znaczenie należy przypisać ustaleniu, czy istnieje konstytucyjny obowiązek ustawodawcy co do objęcia regulacją szerszej kategorii podmiotów aniżeli ta, którą kwestionowana regulacja obejmuje. W rozpoznawanej sprawie oznacza to poszukiwanie, na poziomie Konstytucji, normy zobowiązującej ustawodawcę do zagwarantowania wszystkim byłym właścicielom odszkodowania na zasadach określonych w zaskarżonej ustawie, do których odsyła art. 215 ust. 2 u.g.n.

Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku stwierdził, że o ile z art. 64 Konstytucji wypływa dla ustawodawcy zwykły obowiązek wprowadzenia przepisów statuujących i chroniących prawo własności, o tyle nie wynika konieczność ustanowienia roszczeń odszkodowawczych w określonym kształcie. W szczególności „z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie wynika abstrakcyjne (modelowe) prawo do odszkodowania, które miałyby przysługiwać jakiejś grupie podmiotów na równych zasadach (art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji) (...) teza o pominięciu w art. 215 ust. 2 u.g.n. określonej grupy podmiotów, którym – z mocy Konstytucji – należy się odszkodowanie, na pewno nie znajduje

uzasadnienia w powołanym jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 2 Konstytucji. Użyte w tym przepisie pojęcie «innych praw majątkowych» nie obejmuje roszczeń odszkodowawczych w ogólności, a tylko takie roszczenia, których obowiązek ustanowienia wynika z Konstytucji. Innymi słowy, z samego art. 64 ust. 2 Konstytucji nie można wyprowadzić tezy o istnieniu konstytucyjnie gwarantowanych uprawnień odszkodowawczych wobec państwa (jednostki samorządu terytorialnego), przysługujących określonej grupie podmiotów, w określonym kształcie legislacyjnym (czyli roszczeń odszkodowawczych). Roszczenia odszkodowawcze wobec władz publicznych mają swą konstytucyjną podstawę w art. 77 ust. 1 Konstytucji, który ich powstanie wiąże z niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej”.

Trybunał Konstytucyjny następnie przypomniał, że stwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego jest uzasadnione tylko wtedy, gdy istnieje konstytucyjny nakaz uregulowania jakiejś kwestii, a ustawodawca wykonuje ten nakaz jedynie w części. W ocenianym stanie faktycznym (w sprawie o sygn. P 6/13 oraz w analogicznym stanie w niniejszej sprawie) taki nakaz nie obowiązuje. Konstytucja nie wymaga zagwarantowania prawa do pełnego odszkodowania, regulowanego w zaskarżonej ustawie, grupie adresatów wskazanych przez sąd w sprawie o sygn. P 6/13 (oraz identycznej grupie wskazanej przez Skarżącą w analizowanej sprawie). Trybunał uznał, że „[d]la zapewnienia równej ochrony praw majątkowych wszystkich osób dotkniętych działaniem dekretu warszawskiego konieczna byłaby więc nowa regulacja ustawowa. Zarzut braku takiej regulacji mógłby być rozpatrywany wyłącznie w kategoriach zaniechania prawodawczego, którego badanie pozostaje jednak poza zakresem kognicji Trybunału”.

W powyższym wyroku uznano, że kwalifikację zarzucanego braku regulacji jako zaniechania legislacyjnego potwierdzają inne, stosowane w orzecznictwie Trybunału, kryteria. Nie ma bowiem wątpliwości, że ograniczenie stosowania art. 215 ust. 2 u.g.n. do określonej grupy byłych

właścicieli nie jest wynikiem przeoczenia prawodawcy. Ustawodawca, nie czyniąc nic poza kopiowaniem w zaskarżonej ustawie rozwiązań wypracowanych pod rządami ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94 ze zm.) oraz ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.), dał wyraz braku woli ustanowienia przepisów reprivatyzacyjnych. „Zaniechanie unormowania tej kwestii jest faktem notoryjnie znanym i dość powszechnie krytykowanym. (...) W tej sytuacji nie można przyjąć, że art. 215 ust. 2 u.g.n. jest regulacją przypadkową, absurdalną albo oczywiście dysfunkcyjną, które to cechy charakteryzują prawodawcze pominięcie”.

Jednym z kryteriów odróżnienia pominięcia od zaniechania prawodawczego jest też zakres ingerencji ustawodawcy, niezbędny do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją. Konieczność dokonania daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej, wskazuje na zaniechanie legislacyjne, nie zaś – pominięcie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zaprezentowanej w sprawie o sygn. P 6/13, oczywiste jest, że zagwarantowanie ochrony ogółowi osób dotkniętych działaniem dekretu warszawskiego wymagałoby obszernej interwencji ustawodawcy (na co wskazywał Trybunał również w sprawie o sygn. SK 41/09). Także ten argument przemawia zatem za uznaniem, że podmiot kwestionujący pominięcie w art. 215 ust. 2 u.g.n. części poprzednich właścicieli nieruchomości w prawie do odszkodowania domaga się kontroli zaniechania legislacyjnego.

Sformułowana przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w postanowieniu o sygn. P 6/13 ocena, kwalifikująca brak uwzględnienia w art. 215 ust. 2 u.g.n. pewnej grupy poprzednich właścicieli nieruchomości jako zaniechanie ustawodawcze, zachowuje aktualność i stanowi podstawę przyjęcia, że również zarzut sformułowany w postępowaniu zainicjowanym analizowaną

skargą konstytucyjną dotyczy takiego zaniechania, które – o czym była już mowa – nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Konstatacja powyższa czyni zbędną dalszą analizę spełnienia przez uzasadnienie skargi konstytucyjnej wymogów z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK w zakresie powołania argumentów lub dowodów na poparcie sformułowanego zarzutu w odniesieniu do każdego ze wskazanych wzorców kontroli.

Postępowanie w niniejszej sprawie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Piński
Zastępca Prokuratora Generalnego