



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 77/22  
BAS-WAK-2016/22

Warszawa, 14 lipca 2023 r.

2006

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M Z , J Z , B Z oraz W P z 30 września 2021 r. (sygn. akt SK 77/22), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 24a ust. 1 i art. 23 ust. 2 w związku z art. 24a ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 795) są zgodne z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 7 października 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej M Z , J Z , B Z oraz W P (dalej: skarżący) z 30 września 2021 r. (sygn. akt SK 77/22).

Przedmiotem kontroli skarżący uczynili przepisy dwóch aktów normatywnych: ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: u.s.p.d.r.) oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c.).

Objęte zaskarżeniem przepisy obowiązują w brzmieniu:

- art. 23 ust. 2 u.s.p.d.r.  
„Postanowienie, o którym mowa w ust. 1, stanowi, z chwilą wydania, podstawę wpisu w księdze wieczystej”;
- art. 24a ust. 1 u.s.p.d.r.  
„Komisja może, w drodze postanowienia, nakazać wpis w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających, o których mowa w art. 15 ust. 1”;
- art. 24a ust. 4 u.s.p.d.r.  
„Art. 23 stosuje się odpowiednio do ostrzeżenia, o którym mowa w ust. 1”;
- art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c.  
„Rozpoznając wniosek o wpis, sąd bada jedynie treść i formę wniosku, dołączonych do wniosku dokumentów oraz treść księgi wieczystej”.

2. *Prima facie*, z analizy punktu 1 *petitum* skargi mogłoby wynikać, że skarżący poddają kontroli Trybunału Konstytucyjnego postanowienia u.s.p.d.r. ujmowane nie wprost, ale w pewnym wyznaczonym zakresie. Jednakże, w opinii Sejmu, wskazanie, że art. 24a ust. 1 i art. 23 ust. 2 w zw. z art. 24a ust. 4 u.s.p.d.r. są sprzeczne z Konstytucją „poprzez to, że przyznają Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości

warszawskich kompetencję do nakazania, w drodze postanowienia, wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających, o których mowa w art. 15 ust. 1 tej ustawy, a które z chwilą wydania, stanowi podstawę wpisu ostrzeżenia w księdze wieczystej – bez dostatecznie jasnego i precyzyjnego uregulowania podstaw ustanowienia przez Komisję tego rodzaju zabezpieczenia na etapie prowadzenia przez Komisję wspomnianych czynności sprawdzających” – zważywszy, iż nawiązuje do treści normatywnej zakwestionowanych przepisów – należy odczytywać jako element argumentacji przemawiającej na rzecz sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności.

Natomiast nie ma wątpliwości co do tego, że zawartość normatywna art. 626<sup>b</sup> § 2 k.p.c. została zaskarżona nie *in extenso*, ale „w zakresie, w jakim pozbawia uczestników postępowania w przedmiocie wpisu ostrzeżenia o podjęciu przez Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich czynności sprawdzających – możliwości poddania merytorycznej kontroli sądu wieczystoksięgowego zasadności wydanego na podstawie art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795) postanowienia Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, nakazującego wpis tego ostrzeżenia, które według art. 23 ust. 2 w zw. z art. 24a ust. 4 tej ustawy, z chwilą jego wydania stanowi podstawę tego wpisu” (*petitum* skargi).

## **II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną**

Skarżący są współwłaścicielami zabudowanej nieruchomości w W , dla której Sąd Rejonowy w W (dalej: sąd wieczystoksięgowy) prowadzi księgę wieczystą o numerze . W dniu czerwca 2020 r. do sądu wieczystoksięgowego wpłynął wniosek Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja) o wpis w dziale III księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości skarżących ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających przez Komisję. Stosowny wpis, zgodnie z żądaniem wniosku, został dokonany przez referendarza sądowego czerwca 2020 r.

Wpis ten zaskarżyli inicjatorowie postępowania, został jednak utrzymany w mocy postanowieniem sądu wieczystoksięgowego z października 2020 r.

Od powyższego postanowienia skarżący wywiedli apelację, którą następnie oddalił Sąd Okręgowy w W , postanowieniem z lutego 2021 r. (sygn. akt ).

Postanowienie to zostało doręczone pełnomocnikowi skarżących lipca 2021 r. i jako ostateczne orzeczenie w ich sprawie, z którym wiążą oni naruszenie ich praw konstytucyjnych, stało się podstawą do wniesienia 30 września 2021 r. skargi konstytucyjnej.

### III. Zarzuty skarżących

1. Analiza treści uzasadnienia pisma inicjującego niniejsze postępowanie oraz pisma usuwającego braki formalne skargi konstytucyjnej z 12 kwietnia 2022 r. (dalej: pismo uzupełniające), przedłożonego w wyniku wykonania zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2022 r., prowadzi do wniosku, że skarżący diagnozują naruszenie dwóch przysługujących im praw konstytucyjnych: prawa do ograniczenia prawa własności w drodze precyzyjnych postanowień ustawowych (wywodzonego z art. 31 ust. 3 i art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji) oraz prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (gwarantowanego w art. 78 Konstytucji).

2. Zdaniem skarżących, zakwestionowane przez nich art. 24a ust. 1 i art. 23 ust. 2 w zw. z art. 24a ust. 4 u.s.p.d.r. godzą w prawo do tego, aby ograniczenia prawa własności następowały w drodze przepisów ustawowych jasnych i precyzyjnych. Wątpliwości konstytucyjne skarżących wywołane są przez to, że zaskarżone przepisy „przyznają Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich kompetencję do nakazania, w drodze postanowienia, wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających, o których mowa w art. 15 ust. 1 tej ustawy, a które z chwilą wydania, stanowi podstawę wpisu ostrzeżenia w księdze wieczystej – bez dostatecznie jasnego i precyzyjnego uregulowania podstaw ustanowienia przez Komisję tego rodzaju zabezpieczenia na etapie prowadzenia przez Komisję wspomnianych czynności sprawdzających” (*petitum* skargi).

Skarżący wywodzą, iż zasadniczym elementem przepisów regulujących sferę działania administracji publicznej jest ich precyzyjność i jasność, w szczególności w perspektywie wkraczania w sferę praw i wolności jednostek. Poddanym kontroli

trybunalskiej przepisom skarżący zarzucają brak określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnego prawa własności, co czynić je ma niezgodnymi z art. 31 ust. 3 i art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

3. Skarżący twierdzą również, iż „ustanowienie przez ustawodawcę w art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c. regulacji prawnej – uniemożliwiającej na etapie postępowania w przedmiocie wpisu tego ostrzeżenia – dokonania przez sąd merytorycznej kontroli wydanego na podstawie art. 24a ust. 1 u.s.z.u.s. [u.s.p.d.r. – uwaga własna] postanowienia Komisji, stanowiącego z chwilą jego wydania podstawę tego wpisu – czyni przysługujący w tym postępowaniu jego uczestnikom środek zaskarżenia jedynie formalnym” (skarga, s. 25). Tym samym, w opinii skarżących, kwestionowana regulacja „stanowi niedopuszczalny wyjątek od zagwarantowanego w zdaniu pierwszym art. 78 Konstytucji RP, prawa każdej strony do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji” (*ibidem*).

#### **IV. Analiza formalna**

1. Stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

W świetle ugruntowanego poglądu Trybunału, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną na każdym etapie postępowania bada on, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania (zamiast wielu zob. wyrok TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15 i powołane tam orzecznictwo sądu konstytucyjnego). W wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi, Trybunał umarza postępowanie, albowiem pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi – przewidzianej w art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK) – nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do *meritum* (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14).

Dopiero bowiem szczegółowa analiza okoliczności sprawy prowadzona na etapie jej merytorycznego rozpoznania pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi Konstytucji i ustawy o TK.

2. Skargę konstytucyjną wnosi się „na zasadach określonych w ustawie”, przy czym chodzi o ustawę, która określa „organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem” (art. 197 Konstytucji), *de lege lata* – ustawę o TK. Jak podkreśla Trybunał, wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji uprawnienie do złożenia skargi konstytucyjnej może być realizowane jedynie w zakresie przewidzianym w ustawie o TK i po spełnieniu określonych w niej wymagań formalnych (postanowienie pełnego składu TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13).

Analiza skargi konstytucyjnej z perspektywy warunków dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny skłania Sejm do poczynienia następujących, niżej przedstawionych uwag i towarzyszących im wniosków procesowych.

Pierwszym zagadnieniem wymagającym analizy dotyczy podstaw wniesionej skargi. Mianowicie, jako wzorce kontroli względem art. 24a ust. 1 i art. 23 ust. 2 w zw. z art. 24a ust. 4 u.s.p.d.r., ujmowane autonomicznie i pierwszoplanowo, wskazano w *petitum* skargi art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, natomiast, jako wzorzec związkowy – art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wobec powyższego, uwzględniając specyfikę skargi konstytucyjnej, która może być skutecznie skierowana tylko wobec normy naruszającej konstytucyjne prawa lub wolności, trzeba przypomnieć, „art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być traktowany jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności, gdyż wszelkie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności należy rozpatrywać w kontekście tychże praw. Również sam art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany wraz z innymi normami konstytucyjnymi. (...) Przepis ten nie statuuje w sposób wyabstrahowany konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Może być on powoływany tylko łącznie z innym przepisem Konstytucji, który stanowi o konstytucyjnych wolnościach lub prawach człowieka i obywatela. Wówczas, w razie stwierdzenia ograniczeń w zakresie korzystania z takich wolności lub praw, Trybunał bada, czy naruszenie mieści się w granicach dozwolonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok TK z 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10; zob. też wyroki TK z: 18 lipca 2012 r., sygn.

akt K 14/12; 27 lipca 2021 r., sygn. akt K 10/18; postanowienie TK z: 9 czerwca 2015 r., sygn. akt P 46/15).

Wobec powyższego należałoby rozważyć odwołanie się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która „znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli” (por. np. wyrok TK z 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01 oraz postanowienia TK z: 8 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 26/07 i 21 lipca 2009 r., sygn. akt SK 61/08), co w rezultacie pozwoliłoby przyjąć, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest pomocniczym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, ujmowanym związkowo z art. 64 ust. 3 Konstytucji, który statuuje prawo do ustawowej drogi ograniczenia prawa własności. Proponowana przez Sejm modyfikacja sposobu oznaczenia podstaw kontroli konstytucyjności art. 24a ust. 1 i art. 23 ust. 2 w zw. z art. 24a ust. 4 u.s.p.d.r. jest zgodna z intencjami skarżących, znalazła odzwierciedlenie w *petitum* niniejszego pisma i została uwzględniona w jego dalszej części, poświęconej analizie merytorycznej.

Podstawowym wzorcem kontroli został uczyniony również art. 2 Konstytucji, co implikuje rozważenie możliwości oceny kwestionowanej regulacji z perspektywy tego postanowienia konstytucyjnego. Wymaga przy tym zaakcentowania, że Trybunał, odnosząc się do art. 2 Konstytucji, wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalności powoływania tego przepisu jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej: „[n]ie ma wątpliwości, że możliwość ta jest wyjątkowa i ma charakter pomocniczy. Mogłaby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych; wówczas przepis ten mógłby być samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwołałby się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym; wówczas art. 2 Konstytucji mógłby pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym dotyczącym konkretnego prawa człowieka (zob. np. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo)” (postanowienie TK z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17). Z uzasadnienia skargi w niniejszej sprawie wynika, że skarżący z art. 2 Konstytucji wywodzą zasadę zaufania do państwa, podkreślając, iż „[z] zasady zaufania wynika przecież zasada

jednoznaczności prawa, rozumiana jako dyrektywa poprawnej legislacji” (skarga, s. 18). Co istotne, nie przesądzając o możliwości wskazywania tej zasady jako pierwszoplanowego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej Sejm podkreśla, że skarżący ograniczyli się do rekonstrukcji przywołanej zasady w orzecznictwie konstytucyjnym, natomiast w żadnym miejscu w skardze nie zawarto argumentów przemawiających na rzecz zarzutów niezgodności zaskarżonych przepisów z zasadą określoności, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a tym samym nie dochowali obowiązku stosownego uzasadnienia skargi, który wynika z art. 53 ust. 1 pkt. 3 ustawy o TK.

W ocenie Sejmu, przesądza to o konieczności wystąpienia z wnioskiem o **umorzenie** postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności kwestionowanej regulacji z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wynikającą z art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

3. Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący kwestionują przyjęty przez ustawodawcę w art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c. katalog skutków procesowych wniesienia wniosku o wpis ostrzeżenia – o którym mowa w art. 24a ust. 1 u.s.p.d.r. – do księgi wieczystej, upatrując niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji w braku wskazania jako jednego z nich możliwości merytorycznej kontroli wniosku Komisji o przedmiotowy wpis. Skarżący wywodzą, iż „[...] zagwarantowane w art. 78 Konstytucji RP prawo zostałyby przez ustawodawcę uwzględnione (na gruncie zakwestionowanych regulacji prawnych omawianego postępowania zabezpieczającego), gdyby sądy wieczystoksięgowe mogły dokonywać merytorycznej kontroli wydanego na podstawie art. 24a ust. 1 u.s.z.u.s. [u.s.p.d.r. – uwaga własna] postanowienia Komisji, nakazującego wpis w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających, na etapie postępowania w przedmiocie wpisu ostrzeżenia. Na przeszkodzie temu stoi jednakże kognicja tych sądów, którą wyznacza art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c.” (skarga, s. 22). Z powyższego wynika, że skarżący podnoszą, iż pożądanym – wedle ich opinii – rozwiązaniem byłoby umożliwienie merytorycznego zweryfikowania przez sąd wieczystoksięgowy wniosku Komisji o wpis ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających. Tylko takie rozwiązanie normatywne, zważywszy wykazany przez inicjatorów niniejszego postępowania brak możliwości kontroli sądowno-administracyjnej postanowień Komisji



o wpisie ostrzeżenia do księgi wieczystej (skarga, s. 14), w świetle wywodów skarżących, należałoby uznać za w pełni zgodne z Konstytucją.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu należy poddać ocenie, czy jest on objęty kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Należy w tym względzie przypomnieć, że w świetle utrwalonego stanowiska Trybunału: „istnieją w tej mierze dwa, różniące się od siebie, stany: zaniechanie prawodawcze (właściwe, absolutne) oraz pominięcie prawodawcze (zaniechanie względne, luka tetyczna, unormowanie niepełne, regulacja fragmentaryczna)” (postanowienie TK z 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 12/16). Z perspektywy zarzutów kierowanych względem art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c. konieczne jest wobec tego ustalenie, czy przedmiotem kontroli jest podlegające kognicji sądu konstytucyjnego tzw. pominięcie ustawodawcze, czy też wykraczające poza jego kompetencje orzecznicze zaniechanie ustawodawcze.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że pominięcie prawodawcze ma miejsce, „gdy – z punktu widzenia zasad konstytucyjnych – regulacja ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne dla jej przedmiotu i celu (zob. M. Grzybowski, *Legislative omission in practical jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal*, [w:] *Problems of legislative omission in constitutional jurisprudence*, red. E. Jarašiūnas, Wilno 2009, s. 698, cyt. za: postanowieniem TK z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125). Innymi słowy, gdy prawodawca, ukształtowany w akcie normatywnym określoną sytuację prawną, na przykład obowiązki lub uprawnienia pewnego podmiotu, nie ustanowił norm niezbędnych do realizacji obowiązków lub norm umożliwiających skorzystanie z uprawnień. Częstymi cechami, charakteryzującymi pominięcie prawodawcze, są przypadkowość regulacji, jej absurdalność albo oczywista dysfunkcjonalność (zob. postanowienie z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123)” (postanowienie TK z 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 12/16; por. także wyroki TK z: 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97; 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07 oraz postanowienia TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09; 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12).

Niedopuszczalne jest natomiast rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu dotyczącego braku wprowadzenia określonej regulacji ustawowej. Idzie tu także o sytuację, gdy prawodawca ma obowiązek uregulowania określonej dziedziny, ale go nie wypełnia, pozostawiając pewne zagadnienie poza regulacją prawną, co „wynika z zamierzonej (czy choćby tolerowanej) polityki legislacyjnej” (zob. E.

Łętowska, K. Gonera, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” nr 9/2003, s. 4-5).

Trzeba bowiem podkreślić, że: „zarzuty (...) nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (zob. np. wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00). Z tego względu Sejm przywołuje pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który wywiódł, że „nie może w swoim orzecznictwie zastępować ustawodawcy i uzupełniać luk w prawie, zwłaszcza gdy skarżący w istocie żąda zmiany zasad rządzących postępowaniem przed sądami administracyjnymi i proponuje określone nowe rozwiązania prawne, noszące znamiona inicjatywy ustawodawczej. To pozostaje poza kognicją TK, a orzekanie w sprawie jest niedopuszczalne” (postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14).

Trybunał – jak sam podkreślił – podchodzi z ostrożnością do tego rodzaju zarzutów, aby działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa zastrzeżoną, co do zasady, dla władzy ustawodawczej. Możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych powinna zatem podlegać regule *exceptiones non sunt extendendae* (postanowienia TK z: 25 listopada 2015 r., sygn. akt Ts 248/13; 1 marca 2017 r., sygn. akt K 13/14). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał wyjątkowy charakter kontroli konstytucyjności pominięć legislacyjnych. W postanowieniu TK z 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12, wskazano, że: „określona 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 muszą 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”.

W nauce prawa podkreśla się brak wyraźnych kryteriów, według których można odróżnić zaniechanie od pominięcia (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne*. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). Jednocześnie jednak dostrzega się ścisły związek między dopuszczalnością orzekania

o tzw. pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (*ibidem*, s. 401 i n.).

4. Przenosząc poczynione ustalenia na grunt niniejszej sprawy, w celu aplikacji wypracowanych w orzecznictwie konstytucyjnym kryteriów kwalifikacji braku legislacyjnego jako pominięcia bądź zaniechania prawodawczego, należy przede wszystkim zaznaczyć, że brak w konstrukcji art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c. wskazania możliwości merytorycznej kontroli przez sąd wieczystoksięgowy wniosku Komisji o wpis ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających jest efektem intencjonalnego i uzasadnionego zaniechania ustawodawcy i nie można mu przypisać charakteru luki tetycznej.

Kwestionowany przez skarżących przepis jest częścią regulacji k.p.c. dotyczącej postępowania wieczystoksięgowego (art. 626<sup>1</sup>- 626<sup>13</sup> k.p.c. zawarte są w Rozdziale 6 Działu III „Sprawy z zakresu prawa rzeczowego”). Jak wskazuje Trybunał „[z]adekretowana w art. 1 u.k.w.h. [ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece; t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 146; dalej: u.k.w.h. – uwaga własna] funkcja ksiąg wieczystych, polegająca na ustaleniu stanu prawnego nieruchomości, ułatwia obrót nieruchomościami i sprzyja zapewnieniu jego bezpieczeństwa” (wyrok TK z 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Operacjonalizację ujawniania stanu prawnego nieruchomości, w tym jego zmian, zapewniają przywołane przepisy proceduralne znajdujące się w k.p.c.

Zaskarżony art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c. stanowi podstawę dla ustalenia kognicji sądu wieczystoksięgowego, jednocześnie nie wyczerpując wszystkich komponentów przesądzających o niej. Jak zasadnie wskazuje się w literaturze, kognicja sądu wieczystoksięgowego powinna być rozumiana jako „zespół elementów składających się na proces zmierzający do ujawnienia zmiany stanu prawnego nieruchomości, ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego nieruchomościami” (E. Kowalik, *Zakres kognicji sądu w postępowaniu wieczystoksięgowym*, Warszawa 2020, s. 217). Zakres kompetencji sądu wieczystoksięgowego wyznaczają elementy pozytywne – podstawy dokonania wpisu oraz negatywne – przeszkody dokonania wpisu. Analiza postanowień normujących postępowanie wieczystoksięgowe pozwala na stwierdzenie, że koncentrują się one wokół zapewnienia sądowi wieczystoksięgowemu możliwości działania rzetelnego – zgodnie z dyrektywą prawdy materialnej i jednocześnie sprawnego, co jest konieczne dla zabezpieczenia obrotu

nieruchomościami. Trzeba przy tym przypomnieć, że TK niejednokrotnie podkreślał, iż zapewnienie bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami należy postrzegać przez pryzmat zadań państwa w kreacji norm prawnych gwarantujących bezpieczeństwo publiczne i jednocześnie chroniących prawa i wolności innych osób (por. wyroki TK z: 26 czerwca 2007 r., sygn. akt SK 29/05 oraz 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08).

W opinii Trybunału, „[u]stalenie stanu prawnego nieruchomości jest podstawą bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami i zabezpieczenia kredytu hipotecznego. Jest to zasadniczy cel i główna funkcja ksiąg wieczystych; ich realizacji podporządkowane są struktura ksiąg wieczystych oraz proceduralne zasady ich prowadzenia. Stan prawny nieruchomości wynika z treści wpisów. Wpisy danych, określających stan prawny, mają znaczenie ujawniające (deklaratoryjne); same wpisy nie tworzą prawa ani nie sanują jego braku, chyba że co innego wynika z wyraźnych przepisów prawa, nadających konstytutywny (kreatywny) charakter niektórym wpisom” (przywoływany wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 29/05).

Zważywszy więc, iż „tylko sprawnie prowadzone rejestry stanu prawnego nieruchomości mogą spełniać przypisane im funkcje” (wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 29/05), przepisy k.p.c. normujące postępowanie wieczystoksięgowie odbiegają od ogólnych zasad procedury cywilnej. Po pierwsze, zgodnie z art. 608 k.p.c. sprawy z zakresu prawa rzeczowego są rozpoznawane na rozprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Takim przepisem szczególnym jest art. 626<sup>1</sup> § 1 k.p.c., który jako zasadę wprowadza rozpoznawanie spraw w postępowaniu wieczystoksięgowym na posiedzeniu niejawnym. Trzeba przy tym podkreślić, że TK uznał, iż art. 626<sup>1</sup> § 1 k.p.c. – pomimo wyłączenia jawności wewnętrznej i zewnętrznej postępowania sądowego – nie narusza „prawa do sądu w aspekcie sprawiedliwej procedury” (wyrok TK z 3 lipca 2007 r., sygn. akt SK 1/06). Po drugie, sąd, rozpoznając wnioski o wpis, „bada jedynie” (*verba legis*) treść i formę wniosku, dołączonych do wniosku dokumentów oraz treść księgi wieczystej, o czym stanowi art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c. Przepis ten określa więc na podstawie jakich środków dowodowych sąd wieczystoksięgowy powinien rozpoznać wniosek o wpis i jest wyrazem ograniczenia środków dowodowych, z jakich można korzystać w postępowaniu o wpis. Środkami tymi są tylko dokumenty dołączone do wniosku oraz treść księgi wieczystej, w której ma być dokonany wpis. Natomiast o tym, jakie dokumenty mogą być podstawą wpisu w księdze wieczystej, stanowią art. 31-34 u.k.w.h. W orzecznictwie Sądu Najwyższego (dalej: SN) utrwalił się pogląd, zgodnie z którym nie mogą być podstawą wpisu w

księdze wieczystej dokumenty niezłączone do wniosku o wpis ani do akt księgi wieczystej, której wniosek dotyczy, lecz znajdujące się w aktach innej księgi wieczystej i powołane przez wnioskodawcę we wniosku jako podstawa wpisu (zob. uchwała 7 sędziów SN, stanowiąca zasadę prawną, z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt III CZP 80/09; postanowienia SN z: 9 grudnia 2010 r., sygn. akt IV CSK 168/10; 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt I CSK 367/10; 20 października 2011 r., sygn. akt III CSK 322/10; 16 listopada 2011 r., sygn. akt II CSK 538/10; 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I CSK 83/11; 31 stycznia 2014 r., sygn. akt II CSK 218/13, II CSK 219/13, II CSK 221/13 i II CSK 225/13; 9 września 2016 r., sygn. akt V CSK 81/16). Sąd Najwyższy uznał także, że w postępowaniu wieczystoksięgowym nie ma zastosowania art. 228 k.p.c. przewidujący możliwość odstąpienia od dowodzenia na rzecz uznania przez sąd jakiegoś faktu za notoryjny lub znany mu z urzędu, bowiem art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 228 k.p.c. i jako taki wyłącza jego stosowanie w odniesieniu do okoliczności stanowiących podstawę wpisu do księgi wieczystej (postanowienie SN z 17 marca 2016 r., sygn. akt II CSK 122/15). W ostatnim z przywołanych orzeczeń SN stwierdził, iż „[c]elem wprowadzenia takiej właśnie regulacji szczególnej jest zapewnienie realizacji określonego w art. 1 u.k.w.h. celu prowadzenia ksiąg wieczystych oraz przewidzianego w art. 3 u.k.w.h. domniemania zgodności wpisu prawa do księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Chodzi o to, by okoliczności stanowiące podstawę wpisu i środki dowodowe zdolne je wykazać były możliwie najpewniejsze, gwarantujące, że wpis będzie odpowiadał rzeczywistemu stanowi rzeczy”.

Zważywszy ograniczone środki dowodowe dostępne sądowi w postępowaniu o wpis do księgi wieczystej oraz wymogi realizowania prawdy materialnej – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego – obowiązek badania treści wniosku i dokumentów (ex art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c.) mieści w sobie także ocenę, czy czynność materialnoprawna stanowiąca podstawę wpisu uzasadnia powstanie, zmianę lub wygaśnięcie prawa, które ma być wpisane do księgi wieczystej lub z niej wykreślone (zob. uchwały 7 sędziów SN z: 16 grudnia 2009 r., sygn. akt III CZP 80/90 oraz 18 maja 2012 r., sygn. akt IV CSK 462/11; zob. postanowienia SN z: 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt II CSK 570/12; 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV CSK 438/15; 23 lutego 2017 r., sygn. akt V CSK 297/16; 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II CSK 546/16).

Jednocześnie jednak SN zastrzegł, że badanie to powinno być realizowane w granicach wskazanych w art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c., a zatem jedynie na podstawie wniosku o wpis, dołączonych do wniosku dokumentów oraz treści księgi wieczystej.

Jak bowiem podniósł SN, „[b]rak wątpliwości co do ich treści i formy, a także niestwierdzenie braków formalnych wniosku nie uzasadniają nałożenia na sąd wieczystoksięgowy dalszych obowiązków prowadzenia samodzielnego postępowania dowodowego służącego weryfikowaniu dalszych okoliczności, które mogłyby prowadzić do oceny materialnoprawnej skuteczności czynności prawnej będącej podstawą wpisu w księdze wieczystej. Sąd w świetle art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c. nie tylko nie może podejmować takich czynności, lecz ma obowiązek dokonać wpisu zgodnie z wnioskiem niezależnie od podnoszonych zarzutów odnoszących się do ważności czynności prawnej mającej stanowić podstawę wpisu, a zatem nie może odmówić dokonania wpisu zgodnie z wnioskiem. Nie można tracić z pola widzenia faktu, iż sąd wieczystoksięgowy nie został wyposażony w instrumenty prawne umożliwiające wyjaśnianie tych okoliczności i zarzutów, a zatem nie może prowadzić postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia o ich zasadności (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 16 sierpnia 2009 r., sygn. akt I CSK 497/08, 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt II CSK 348/14, niepublikowane). Sąd wieczystoksięgowy nie ma uprawnień ani możliwości prowadzenia postępowania dowodowego służącego zweryfikowaniu danych podawanych przez strony oraz prowadzenia w jego ramach ustaleń faktycznych (postanowienia Sądu Najwyższego z: 21 czerwca 2006 r., sygn. akt I CSK 115/06 – uwaga własna], 3 marca 2004 r., sygn. akt III CK 331/02, 4 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 207/08, niepublikowane)” (postanowienie SN z 25 marca 2019 r., sygn. akt I CSK 115/18). Sąd wieczystoksięgowy nie jest zatem uprawniony do badania ważności czynności prawnej (np. z perspektywy jej pozorności), której skutki są podstawą wpisu do księgi wieczystej (zob. powołane powyżej postanowienie SN wraz z przywoływanymi tam orzeczeniami), czy do badania zasadności wszczęcia postępowania egzekucyjnego, w wyniku którego wydano tytuł wykonawczy podlegający wpisowi do księgi wieczystej (postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie V Wydział Cywilny Odwoławczy z 27 czerwca 2013 r., sygn. akt V Ca 835/13).

Warto dodać, że art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c. obowiązuje także w postępowaniu przed sądem odwoławczym względem sądu wieczystoksięgowego, a „[r]olą sądu drugiej instancji jest rozstrzygnięcie, czy wpis lub jego odmowa przez sąd rejonowy pozostają

w zgodzie prawem w świetle treści wniosku, treści i formy dokumentów stanowiących podstawę wpisu oraz treści księgi wieczystej” (A. Maziarz, *Formalizm w postępowaniu wieczystoksięgowym*, Warszawa 2012, s. 168).

Tak ukształtowana ograniczona kognicja sądu wieczystoksięgowego jest świadomym zabiegiem legislacyjnym prawodawcy, bowiem pozwala uniknąć uwikłania postępowania o wpis w rozstrzyganie każdorazowo sporów o istnienie prawa wpisanego lub podlegającego wpisowi (postanowienie SN z 8 marca 2007 r., sygn. akt III CKS 347/06). Postępowanie to nie służy rozstrzyganiu sporów o prawo ani w charakterze przesłanki, ani samego rozstrzygnięcia (postanowienie SN z 7 listopada 2013 r., sygn. akt V CSK 515/12). Jest to niezwykle pożądana cecha tego postępowania, zważywszy na konieczność sprawnego działania sądów wieczystoksięgowych, co jest wyzwaniem w świetle zasady powszechności ksiąg wieczystych, przewidującej, że księgi wieczyste powinny być zakładane dla wszystkich nieruchomości (w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych, wedle danych na dzień 25 października 2021 r., znajdowało się 23 378 559 ksiąg wieczystych; <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ekw-pytania-i-odpowiedzi>).

Odrębną kwestią pozostaje, czy *de lege lata* istnieje jakakolwiek sądowa procedura merytorycznej kontroli aktów prawnych Komisji omawianego tutaj rodzaju (postanowienie o wpisie ostrzeżenia) i czy aktualny stan prawny odpowiada w tym zakresie konstytucyjnym standardom (por. postanowienie NSA z 25 stycznia 2019 r., sygn. akt I OSK 4307/18; postanowienie WSA w Warszawie z 28 lutego 2019 r., sygn. akt I SAB/Wa 397/18). Zagadnienia te wykraczają poza ramy niniejszego postępowania.

5. W księdze wieczystej nieruchomości, obok praw rzeczowych, praw osobistych i roszczeń ujawniane są inne wpisy. Są to ostrzeżenia i informacje. Dokonuje się również wzmianek lub adnotacji o innym charakterze.

Zakwestionowane przez skarżących art. 24a ust. 1 u.s.p.d.r. dają Komisji podstawę do wydania postanowienia o nakazaniu wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających, w celu stwierdzenia, czy w związku z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego (art. 15 ust. 1 u.s.p.d.r.). W świetle ust. 4 art. 24a u.s.p.d.r., do ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających przez Komisję stosuje się art. 23 u.s.p.d.r., którego ust. 2 (będący również przedmiotem zaskarżenia w analizowanej

sprawie) przewiduje, iż postanowienie Komisji w przedmiocie ostrzeżenia stanowi, z chwilą wydania, podstawę wpisu w księdze wieczystej. Stosowny wniosek o wpis ostrzeżenia do sądu wieczystoksięgowego sporządza i kieruje Komisja (art. 23 ust. 4 u.s.p.d.r.). Respektując zasadę ograniczonej kognicji sądu wieczystoksięgowego, zgodnie z art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c., sąd rozpatrujący wniosek o wpis w księdze wieczystej nieruchomości skarżących, nie mógł weryfikować zasadności przystąpienia przez Komisję do czynności sprawdzających, co aktualizowało możliwość wystąpienia z wnioskiem o wpis ostrzeżenia do księgi wieczystej. Sąd prowadzący postępowanie mógł zbadać i – jak wynika z akt sprawy dołączonych do skargi – zbadał, czy wniosek pochodzi od uprawnionego organu, czy nie posiada wad formalnych i czy istnieje podstawa prawna wpisu przedmiotowego ostrzeżenia.

Na marginesie warto przypomnieć, że skarżący skorzystali z możliwości zaskarżenia orzeczenia referendarza sądowego o wpisie z czerwca 2020 r., a następnie, po uzyskaniu negatywnego dla siebie postanowienia Sądu Rejonowego w W z października 2020 r. utrzymującego w mocy orzeczenie o wpisie do księgi wieczystej ostrzeżenia, wywiedli apelację.

6. Wobec powyższych ustaleń, Sejm wyraża pogląd, że nieuwzględnienie wśród procesowych skutków prawidłowego wniosku Komisji o wpis ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających możliwości merytorycznej kontroli jego zasadności przez sąd wieczystoksięgowy jest efektem intencjonalnego i uzasadnionego rozstrzygnięcia ustawodawcy i nie można mu przypisać charakteru luki tetycznej. Warto zauważyć, że gdyby ustawodawca ustanowił taką możliwość, zniweczyłby cel funkcjonowania sądów wieczystoksięgowych jako gwarantów sprawnego ujawniania stanu prawnego nieruchomości w księgach wieczystych, co z całą pewnością przełożyłoby się na bezpieczeństwo obrotu prawnego nieruchomościami.

Zdaniem Sejmu, regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie nie jest ani zbyt wąska, ani nie pomija treści istotnych dla przedmiotu i celów regulacji postępowania o wpis w księdze wieczystej, założonych przez ustawodawcę. Pożądana przez skarżących regulacja, umożliwiająca merytoryczne rozstrzygnięcie przez sąd wieczystoksięgowy zastrzeżeń co do zasadności wniosków o wpis, nie jest również niezbędna do realizacji założeń samego postępowania wieczystoksięgowego. Wręcz przeciwnie, jej wdrożenie w formule postulowanej przez skarżących



spowodowałyby dysfunkcjonalność systemu ksiąg wieczystych. Istniejącej regulacji nie sposób zarzucić ani przypadkowości, ani też absurdalności, które przemawiałyby za kwalifikowaniem braku regulacyjnego jako pominięcia prawodawczego podlegającego kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Reasumując poczynione ustalenia, Sejm podnosi, że brak w konstrukcji art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c. wskazania możliwości merytorycznej kontroli przez sąd wieczystoksięgowy wniosku Komisji o wpis ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających jest efektem intencjonalnego i uzasadnionego zaniechania ustawodawcy, który – uwzględniając cele ostrzeżenia – świadomie przewidział w takim wypadku ujawnienie go w księdze wieczystej.

W opinii Sejmu, zarzut braku w zaskarżonym unormowaniu elementów pożądanym przez skarżących należy kwalifikować jako skargę na zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Ustalenie to uzasadnia sformułowanie wniosku o **umorzenie** postępowania w zakresie dotyczącym art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

## **V. Wzorce kontroli**

Uwzględniając ustalenia i wnioski procesowe poczynione w części pisma poświęconej analizie formalnoprawnej, wzorcami kontroli, z którymi należy skonfrontować art. 24a ust. 1 i art. 23 ust. 2 w zw. z art. 24a ust. 4 u.s.p.d.r. są ujmowane związkowo z art. 64 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pierwszoplanową podstawą kontroli jest art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. W świetle wypowiedzi orzeczniczych Trybunału można wnioskować, że przepis ten ma dwojaki charakter (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98; 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08). Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowić mogą – formalne, jak i materialne – kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie wyczerpując jednocześnie wszystkich konstytucyjnych przesłanek zawężających w tym zakresie jego swobodę.

Jednocześnie, odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności w art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyklucza – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej („Zasady ogólne”), jak i funkcją, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, sprowadza się ona do zakreślenia nieprzekraczalnych granic ingerencji prawodawcy („granic ograniczeń”). Jednocześnie określenie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek ograniczania prawa własności nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Traktowanie art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej jako przepisu dającego wyłączną podstawę ingerencji prawodawcy w prawo własności dałoby rezultat w postaci nieuwzględniania kryteriów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, w tym do zrelatywizowania ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania omawianego prawa majątkowego doprowadziła Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że w wypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01; 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01; 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07). Według Trybunału Konstytucyjnego, ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności musi zarówno uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyroki TK z: 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08; 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13).

Dla kompletności rozważań należy przypomnieć, że art. 31 ust. 3 Konstytucji określa uniwersalne kryteria, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych jednostki. Przepis ustanawia trzy przesłanki: a) formalną – wymóg ustawowej formy ograniczeń; b) materialną –

konieczność ograniczeń w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób; c) limitacyjną – zakaz naruszania istoty wolności i praw.

## **VI. Analiza zgodności**

1. Odnosząc się do zasadności zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej oraz argumentów mających przemawiać za ich trafnością, Sejm wyraża pogląd, iż nie zasługują one na uwzględnienie. W uzasadnieniu takiego stanowiska należy stwierdzić co następuje.

2. W perspektywie zarzutów sformułowanych w skardze, dla oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów adekwatny jest – uwzględniony zarówno w art. 64 ust. 3, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji – warunek formalny dopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji w prawo własności. Skarżący wyraźnie wskazują, że „art. 24a ust. 1 i art. 23 ust. 2 w zw. z art. 24a ust. 4 u.s.z.u.s. [u.s.p.d.r. – uwaga własna] naruszają wywodzony z art. 31 ust. 3 i art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wymóg określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności (...) Chodzi w tym wypadku o przyznanie tymi przepisami kompetencji – Komisji – do nakazania, w drodze postanowienia, wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających, o których mowa w art. 15 ust. 1 u.s.z.u.s. [u.s.p.d.r. – uwaga własna], które z chwilą wydania, stanowi podstawę wpisu ostrzeżenia w księdze wieczystej – bez dostatecznie jasnego i precyzyjnego uregulowania podstaw ustanowienia przez Komisję tego rodzaju zabezpieczenia na etapie prowadzenia przez Komisję wspomnianych czynności sprawdzających. Wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (a konkretnie ze sformułowania «tylko w ustawie») wymóg dostatecznej określoności regulacji prawnej posiada bowiem również ten ważny element ją konstytuujący, którym jest dostatecznie ściśle i precyzyjne determinowanie przez daną regulację prawną działań organów państwa, w tym zwłaszcza działań organów administracji” (skarga, s. 17).

Analiza uzasadnienia skargi prowadzi do wniosku, że istotą zarzutów skarżących nie jest to, iż przepisy dające Komisji kompetencję do wydania postanowienia o nakazaniu wpisu do księgi wieczystej ostrzeżenia o podjętych

czynnościach sprawdzających są sformułowane w sposób wadliwy z punktu widzenia ich określoności, jasności, ale to, że ustawodawca – zdaniem skarżących – nie określił podstaw wydania tego postanowienia, co ma dawać Komisji zbyt dużą swobodę w działaniu.

Inicjatorzy niniejszego postępowania, dokonawszy rekonstrukcji podstaw prawnych wydania przez Komisję postanowienia o nakazaniu wpisu do księgi wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym, wskazują, że „w odróżnieniu od regulacji prawnej zabezpieczenia w postaci wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o toczącym się przed Komisją postępowaniu rozpoznawczym – w powołanej wyżej ustawie [u.s.p.d.r. – uwaga własna] – nie zostały określone podstawy udzielenia analogicznego zabezpieczenia na etapie przeprowadzenia przez Komisję czynności sprawdzających” (skarga, s. 11).

3. Przywołana argumentacja skarżących jest jednak trudna do zaakceptowania w perspektywie analizy postanowień u.s.p.d.r. Stanowiący część kwestionowanej regulacji art. 24a u.s.p.d.r. został wprowadzony do porządku prawnego ustawą z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 431; dalej: ustawa zmieniająca), która weszła w życie 14 marca 2018 r.

Do zadań ustawowych Komisji należy wyjaśnianie nieprawidłowości i uchybień w działalności organów i osób prowadzących postępowania w przedmiocie wydawania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich oraz występowanie do właściwych organów w razie stwierdzenia, w toku postępowania przed Komisją, istnienia okoliczności sprzyjających wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnych z naruszeniem prawa lub popełnianiu przestępstw bądź utrudniających ich ujawnianie (art. 3 ust. 2 u.s.p.d.r.). Jak zauważono w doktrynie, „[a]by komisja reprivatyzacyjna mogła realizować te cele, wyposażono ją w kompetencje prokuratora wynikające z postępowania administracyjnego i cywilnego oraz odpowiadające im kompetencje z Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze” (M. Pytlewska-Smółka, *Decyzje i postanowienia komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich jako podstawy wpisów w księgach wieczystych*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2018, nr 3(76), s. 21).

Komisja powstała jako nowy organ administracji publicznej (art. 3 ust. 3 u.s.p.d.r.) i jako część władzy publicznej zobligowana jest do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.s.p.d.r., Komisja wydaje decyzje i postanowienia oraz podejmuje uchwały o stwierdzeniu nieprawidłowości lub uchybień w działalności organów i osób prowadzących postępowania w przedmiocie wydawania decyzji reprivatyzacyjnych.

Komisja przeprowadza postępowanie sprawdzające, postępowanie rozpoznawcze oraz postępowanie ogólne, po których zakończeniu wydaje postanowienia, ostateczne z chwilą ich podpisania przez przewodniczącego i stanowiące podstawy wpisów w dziale III księgi wieczystej. Komisja wydaje cztery rodzaje postanowień, na podstawie których ma prawo złożyć wnioski do sądu wieczystoksięgowego o wpis. Po pierwsze, Komisja na podstawie art. 15 ust. 2 u.s.p.d.r. – w wyniku przeprowadzenia czynności sprawdzających – wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w przypadku uprawdopodobnienia, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa. Po drugie, na podstawie art. 23 ust. 1 u.s.p.d.r., Komisja wydaje w postępowaniu zabezpieczającym postanowienie nakazujące wpis w księdze wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym. Po trzecie, w przypadku decyzji, która nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych, Komisja wydaje postanowienia, w których może ustanowić zakaz zbywania lub obciążania nieruchomości. Po czwarte, Komisja wydaje na podstawie art. 24a ust. 1 u.s.p.d.r. postanowienia, w których może nakazać wpis w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających.

Wydawane przez Komisję postanowienia są ostateczne z mocy prawa, bez konieczności oczekiwania na upływ czasu, przewidziany przepisami do zaskarżenia i stanowią podstawy wpisów w księdze wieczystej z chwilą wydania (art. 23 ust. 2 oraz art. 24a ust. 4 u.s.p.d.r.).

Wydawane na podstawie art. 24a ust. 1 u.s.p.d.r. postanowienie o nakazaniu wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających stanowi instrument zabezpieczenia administracyjnego na czas trwania postępowania w przedmiocie czynności sprawdzających (A. Dalkowska, *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 57). Postępowanie w sprawie czynności sprawdzających jest szczególnym typem postępowania, uregulowanym w u.s.p.d.r., które nie ma charakteru postępowania

administracyjnego i jest jedną z wielu odrębności proceduralnych w postępowaniu przed Komisją. Czynności sprawdzające noszą cechy „wewnątrzadministracyjnego postępowania kontrolnego sprawowanego przez podmiot usytuowany organizacyjnie w ramach aparatu administracyjnego i nieskierowanego wobec innego podmiotu” (postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 12 grudnia 2018 r., sygn. akt V Ca 2852/18).

Dla oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji – w świetle art. 67 ustawy o TK – niezbędne jest ustalenie, czy istnieją uregulowane w u.s.p.d.r. podstawy materialnoprawne do wydania postanowienia, o którym mowa w art. 24a ust. 1 tej ustawy. Jak bowiem podnoszą sami skarżący, „[p]odkreślić należy, że w niniejszej sprawie nie jest przez skarżących kwestionowana, jako niezgodna z Konstytucją RP, sama możliwość wydawania przez Komisję – na podstawie art. 24a ust. 1 u.s.z.u.s. [u.s.p.d.r. – uwaga własna] – postanowienia nakazującego wpis w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających” (skarga, s. 16), ponieważ ich wątpliwości konstytucyjnoprawne odnoszą się do tego, że „[t]akich wyraźnych podstaw [jak w wypadku postanowienia o nakazaniu wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o wszczęciu postępowania rozpoznawczego – uwaga własna] ustanowienia przez Komisję zabezpieczenia w postaci wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających nie można natomiast wywieść z treści art. 24a ust. 1 u.s.z.u.s. [u.s.p.d.r. – uwaga własna]” (skarga, s. 12).

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „[p]rzesłankę materialnoprawną dokonania zabezpieczenia stanowi konieczność zapewnienia prawidłowego toku czynności sprawdzających. Zdeterminowana ona została przez ustawodawcę oceną Komisji, której pozostawiono dyskrecyjną decyzję w zakresie dokonania wpisu. Podstawę oceny Komisji stanowi stan faktyczny ustalony w toku postępowania kontrolnego, jakim w istocie rzeczy są czynności sprawdzające” (M. Koziół, B. Mykietyń-Furca, *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, red. A. Dalkowska, Lex/el. 2018, komentarz do art. 24a).

Zasadność przywołanego poglądu, który Sejm podziela, wspierają dwa argumenty. Po pierwsze, z art. 24a ust. 4 u.s.p.d.r. wynika wprost obowiązek stosowania do ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających dyspozycji art. 23 u.s.p.d.r., regulującego przesłanki wydania postanowienia nakazującego ujawnienie w

księdze wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym. Oznacza to, że zarówno postanowienie z art. 23 u.s.p.d.r., jak i postanowienie z art. 24a ust. 1 u.s.p.d.r. mogą być wydane (na podstawie uznania podjęcia działania przez Komisję), jeżeli jest to niezbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania (odpowiednio: postępowania rozpoznawczego lub czynności sprawdzających).

Po drugie, uznanie niezbędności zabezpieczenia z art. 24a ust. 1 u.s.p.d.r. jako podstawy jego zastosowania, wynika z analizy art. 24a ust. 2 u.s.p.d.r. Przepis ten nakazuje bowiem obligatoryjne (*verba legis* „Komisja uchyla postanowieniem zabezpieczenie”) odstąpienie od zabezpieczenia, gdy aktualizuje się jedna z przesłanek w nim wskazanych: 1) w toku czynności sprawdzających nie uprawdopodobniono okoliczności uzasadniających wszczęcie postępowania rozpoznawczego; 2) jeżeli Komisja nakazuje, w drodze postanowienia, wpis ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym; 3) jeżeli stało się ono zbędne w toku czynności sprawdzających.

Rekonstrukcja normy prawnej stanowiącej podstawę dla wydania postanowienia nakazującego wpis w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających wymaga więc skorzystania z dyspozycji zawartej w innym przepisie prawa (w świetle art. 24a ust. 4 u.s.p.d.r.), w tym wypadku normy uprawniającej Komisję do wydania postanowienia o wpisie ostrzeżenia o postępowaniu rozpoznawczym z art. 23 u.s.p.d.r. którą skarżący wskazali jako niewątpliwą z perspektywy konstytucyjności.

4. Poczynione ustalenia pozwalają na sformułowanie wniosku, że skarżący nie obalili domniemania konstytucyjności kwestionowanej przez siebie regulacji. Sejm wnosi więc o uznanie, że art. 24a ust. 1 i art. 23 ust. 2 w zw. z art. 24a ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa są **zgodne** z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek