



**1001-8.TK.63.2022**

**SK 41/22**

1488

## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną Z P. o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 795) – „w zakresie w jakim decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, 3a i 4 [tej ustawy] oraz ostateczna decyzja właściwego organu wydana na skutek decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 [tej ustawy], zawierająca odmienne rozstrzygnięcie niż uchylona decyzja reprivatyzacyjna, nie stanowią podstawy wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania lub dotyczącego zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez lokatorów nieruchomości budynkowych odzyskiwanych” – z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz 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 o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

### UZASADNIENIE

Z P. (dalej: Skarżąca lub Inicjatorka postępowania), działając przez pełnomocnika, wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, w której zaskarżyła przepis art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 795; dalej: ustawa) i wniosła o stwierdzenie jego niezgodności z podanymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli, w zakresie wskazanym na wstępie.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Prezydent m. st. W                      mocą decyzji z                      października 1998 r., nr                      (dalej: decyzja uwłaszczeniowa) uwłaszczył A                      D., T                      D., A                      J                      i M                      B. lub ich poprzedników prawnych na nieruchomości położonej w W                      przy ul. C                      , w granicach dawnej hipoteki

Wyrokiem zaocznym z                      października 2012 r. (sygn.                      ) Sąd Okręgowy w W                      zasądził od Skarżącej na rzecz wskazanych wyżej

beneficjentów decyzji uwłaszczeniowej wynagrodzenie z tytułu bezumownego korzystania z lokalu w budynku objętym tą decyzją.

W dniu 16 marca 2021 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich wydała decyzję \_\_\_\_\_ stwierdzającą, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.: dalej: k.p.a.), że wydanie decyzji uwłaszczeniowej nastąpiło z naruszeniem prawa.

W związku z wydaniem powyższej decyzji, Skarżąca w dniu maja 2021 r. wniosła do Sądu Okręgowego \_\_\_\_\_ w W \_\_\_\_\_, skargę o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej wyrokiem zaocznym z \_\_\_\_\_ października 2012 r. (sygn. akt \_\_\_\_\_).  
Postanowieniem z \_\_\_\_\_ września 2021 r. (sygn. \_\_\_\_\_) Sąd Okręgowy \_\_\_\_\_ w W \_\_\_\_\_ odrzucił skargę o wznowienie postępowania z uwagi na jej oparcie o niewystępujące rzeczywiście ustawowe podstawy wznowienia postępowania, jak również częściowo z uwagi na niedopuszczalność skargi i upływ terminu na jej wniesienie.

Od powyższego postanowienia Skarżąca złożyła zażalenie.

Postanowieniem z \_\_\_\_\_ listopada 2021 r. (sygn. \_\_\_\_\_) Sąd Apelacyjny w W \_\_\_\_\_ oddalił zażalenie Skarżącej. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny wskazał m. in., iż „ (...) sąd I instancji dokonał prawidłowej wykładni tego przepisu [art. 39 ust. 1 ustawy – uwaga własna], wskazując, że nie ma on zastosowania do rozliczeń pomiędzy właścicielami budynku a osobami, które korzystały z ich budynku bez podstawy prawnej po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej – a więc do takiej sytuacji, jaka miała miejsce w postępowaniu o sygn. akt \_\_\_\_\_ zakończonym wyrokiem zaocznym z \_\_\_\_\_ października 2012 r. – lecz do rozliczeń pomiędzy beneficjentami decyzji reprivatyzacyjnej a Skarbem Państwa w trybie art. 160

k.p.a. dotyczących okresu sprzed wydania decyzji reprivatyzacyjnej. (...) Sąd Apelacyjny przychyliła się do poglądu, że – zgodnie z przepisem art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa – warunkiem *sine qua non* możliwości wznowienia postępowania cywilnego na podstawie tego przepisu jest wcześniejsze zasądzenie przez sąd powszechny od właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa odszkodowania lub wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości objętej działaniem dekretu. (...) Sprawa zakończona prawomocnym wyrokiem zaocznym z                      października 2012 r. nie dotyczyła natomiast rozliczeń pomiędzy spadkobiercami przedwojennych właścicieli a Skarbem Państwa, wobec czego przepis art. 39 ust. 1 powołanej ustawy nie mógł znaleźć zastosowania w tej sprawie”.

Powyższe orzeczenie Sądu Apelacyjnego w W                      zostało wskazane w skardze jako orzeczenie ostateczne – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z dnia 24 maja 2022 r. (sygn. Ts 56/22) Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

Uzasadniając zarzut dotyczący niezgodności kwestionowanej normy z wzorcem kontroli skonstruowanym z przepisów art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Inicjatorka postępowania wskazuje, że „[p]omimo literalnego brzmienia ww. przepisu [art. 39 ust. 1 ustawy – uwaga własna], jego zakres zastosowania został ograniczony uzasadnieniem projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (...). Uzasadnienie rzeczonego przepisu zawęża (...) krąg podmiotów pokrzywdzonych niezgodnym z prawem uwłaszczeniem dawnych właścicieli hipotecznych lub ich następców,

które mogą domagać się wznowienia postępowania cywilnego w przedmiocie zapłaty odszkodowania lub dotyczącego zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości” (strona 8 skargi). W dalszej części uzasadnienia Skarżąca wywodzi, że „normę art. 32 ust. 1 Konstytucji RP tj. zasadę równości obywateli i prawa do równego traktowania przez władze publiczne konkretyzuje m.in. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który gwarantuje w kontekście ww. przepisu każdemu (a nie tylko wybranym podmiotom) prawo do sprawiedliwego (rzetelnego postępowania) sądowego, w tym do wznowienia postępowania. Cechą istotną pozwalającą na wyróżnienie kategorii podmiotów, którym przyznano prawo do wznowienia postępowania cywilnego w oparciu o przepis art. 39 ust. 1 USPDRep, jest uprzednie prowadzenie postępowania cywilnego o odszkodowania lub wynagrodzenie za bezumowne korzystanie, co też miało miejsce względem skarżącej (...). W związku z tym, różnicowanie skarżonym przepisem art. 39 ust. 1 USPDRep (...) pozycji procesowej podmiotów pokrzywdzonych uchyloną/wadliwą decyzją uwłaszczeniową tj. pomijanie byłych lokatorów w możliwości wznowienia postępowania cywilnego o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z lokalu i przyznanie takich praw wyłącznie Skarbowi Państwa (...) ww. skonkretyzowaną normę równego traktowania stron w procesie narusza” (strona 9 skargi).

Uzasadniając zarzut niezgodności kwestionowanej normy z art. 2 Konstytucji Inicjatorka postępowania wskazuje na wyrażone w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz określoności prawa. W ocenie Skarżącej, „[s]formułowanie skarżonego przepisu jest nieprecyzyjne i niejasne, a mianowicie wywołuje wątpliwości czy wskazany przepis ma zastosowanie do rozliczeń pomiędzy właścicielami budynku a osobami, które korzystały z ich budynku bez podstawy prawnej po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej (lokatorzy nieruchomości budynkowych odzyskiwanych), czy rozliczeń pomiędzy beneficjentami decyzji reprivatyzacyjnej a Skarbem Państwa, czy może do obu ww. sytuacji naraz” (strona 10-11 skargi). W ocenie Skarżącej, niejasność

w sformułowaniu kwestionowanego przepisu może prowadzić do arbitralności w jego stosowaniu, bądź odmowie zastosowania.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał jest bowiem na każdym etapie postępowania obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 10 lipca 2018 r., sygn. SK 5/17, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 46).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: uotpTK).

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką, wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK

z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 44 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Z kolei, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 uotpTK, skarga powinna zawierać: po pierwsze, określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, 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 (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

W piśmiennictwie podkreśla się, że warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest w szczególności udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie rzeczywiście zostały naruszone prawa i wolności konstytucyjne skarżącego (zob. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych.*, wyd. 2014, Legalis 2020, II.§9.II).

Do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny skarżącego, a nie interes obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 893). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „[j]eżeli w wyniku dokonanej analizy Trybunał dojdzie do przekonania, że skarga

konstytucyjna nie wpłynie na sferę praw i wolności skarżącego, TK przyjmuje niedopuszczalność skargi. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, nie będzie mogła nastąpić restytucja interesów skarżącego” [L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, II.§9.II.1.C.c).3].

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie TK z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu



normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy przez Sąd Konstytucyjny zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61). Zaliczają się do nich m.in.: zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem aktów stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, pozostających poza kognicją Sądu Konstytucyjnego, oraz niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek umorzenia postępowania.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt postępowania w niniejszej sprawie, wskazać należy, co następuje.

Zgodnie z art. 39 ust 1 ustawy, „[d]ecyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, 3a i 4, oraz ostateczna decyzja właściwego organu wydana na skutek decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3, zawierająca odmienne rozstrzygnięcie niż uchylona decyzja reprivatyzacyjna, stanowią podstawę wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania lub dotyczącego zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości”.

Natomiast zgodnie z przywołanym w treści powyższego przepisu art. 29 ust. 1 pkt 2, 3, 3a i 4 ustawy, „[w] wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której:

(...)

2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo, uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w całości albo w części, albo

(...)

3) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, albo

3a) stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych, albo

4) jeżeli decyzja reprivatyzacyjna wywołała skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4, stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić albo stwierdzić nieważności (...).”.

Przepis art. 39 ust. 1 ustawy Inicjatorka postępowania zaskarżyła zakresowo, wskazując, że niekonstytucyjna jest wydobyta z niego norma „w zakresie w jakim decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, 3a i 4 USPDRep, oraz ostateczna decyzja właściwego organu wydana na skutek decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 USPDRep, zawierająca odmienne rozstrzygnięcie niż uchylona decyzja reprivatyzacyjna, nie stanowią podstawy wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania lub dotyczącego zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez lokatorów nieruchomości budynkowych odzyskiwanych” (strona 1 skargi).

Odnosząc się do spełnienia przez skargę konstytucyjną warunków formalnych, powtórzyć trzeba w tym miejscu, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być jedynie te przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w W z listopada 2021 r. – wskazane przez Skarżącą jako orzeczenie rozstrzygające ostatecznie o jej prawach – dotyczyło sprawy u zarania której Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich wydała decyzję o nr stwierdzającą – m. in. na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy – że wydanie decyzji uwłaszczeniowej nastąpiło z naruszeniem prawa. Nie pozostają w związku ze sprawą Inicjatorki postępowania, a więc nie legły u podstaw jej rozstrzygnięcia pozostałe przesłanki wznowienia postępowania ujęte w opisie zakresu zaskarżenia, tj. punkty 2, 3 oraz 3a z art. 29 ust. 1 ustawy. Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sposób sformułowania zarzutu skargi konstytucyjnej oraz jego uzasadnienia jednoznacznie wskazuje, że Inicjatorka postępowania kwestionuje pewne braki przedmiotowej regulacji prawnej, zasadnym wydaje się więc rozważenie, czy przedmiotem badania w skardze konstytucyjnej nie uczyniono zaniechania bądź pominięcia prawodawczego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, pominięcie prawodawcze jest sytuacją, w której „integralną, funkcjonalną częścią treści jakiejś normy powinien być pewien element, którego brakuje, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia (zob. postanowienie TK z 14 maja 2009 r., sygn. Ts 189/08, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 202, s. 545). Inna sytuacja występuje w przypadku zaniechania ustawodawczego, polegającego na braku uregulowania przez ustawodawcę oznaczonej materii,

nawet jeśli obowiązek jej uregulowania wynika z przepisów rangi konstytucyjnej (zob. np. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211, s. 1033; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83, s. 845). W kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie leży orzekanie o tak rozumianym zaniechaniu prawodawczym. W ramach określonej konstytucyjnie jego kognicji mieszczą się bowiem jedynie istniejące akty normatywne” (wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108). Z zaniechaniem prawodawczym mamy do czynienia, „gdy ustawodawca nie wykonał w jakimś zakresie swojej powinności – przykładowo – co do wydania aktu wykonawczego, albo gdy nie uregulował jakiejś sfery z przyczyn czysto aksjologicznych, czego odbiciem jest realizowana polityka legislacyjna. Takie sytuacje wymykają się spod kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma on bowiem kompetencji do orzekania o tego rodzaju pominięciach, tworzących lukę aksjologiczną” (wyrok TK z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50).

Trybunał uznaje lukę w prawie za pominięcie prawodawcze podlegające rozpoznaniu w sytuacji, w której niejako przypadkowo wyłączono z zakresu normowania pewną grupę zjawisk lub osób mimo tego, iż z innych, analogicznych regulacji oraz zasad konstytucyjnych wynika, że powinny być objęte unormowaniem. Trybunał przyjmuje, że „[p]omocniczym 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 (por. np. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). (...) 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« – por. np. postanowienie z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 535). 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 wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (powołane postanowienie o sygn. SK 17/02)«” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123).

Co więcej, wymogi, jakie Sąd Konstytucyjny stawia uzasadnieniom zarzutów dotyczących pominięć prawodawczych, są bardzo wysokie. Ze względu na skutki rozstrzygnięć w przedmiocie konstytucyjności pominięcia legislacyjnego, kontrola tego typu braków ma charakter wyjątkowy, a „[s]kuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania” (postanowienie TK z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, *op. cit.*; por. także postanowienie TK z dnia 2 września 2002 r., sygn. K 17/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 68). Trybunał stoi na stanowisku, 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 TK z dnia 19 listopada 2001 r., sygn.

K 3/00, OTK ZU nr 8/A/2001, poz. 51). Zarzut nie może więc prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę Trybunału jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (zob. *ibidem*, por. także wyrok TK z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123). Pominięcia prawodawcze najczęściej występują w regulacjach „sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu, absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych)” [postanowienie TK z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, *op. cit.*]. Zarzut nie może również dotyczyć całego aktu normatywnego i powinien wykazywać zbyt wąski zakres zastosowania przedmiotowego przepisu (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 534). Najbardziej bowiem typowe pominięcia prawodawcze to sytuacje, w których badane unormowanie nie odnosi się do wszystkich przypadków, do których – zgodnie z zasadami konstytucyjnymi – powinno się ono odnosić (zob. wyroki TK z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84 czy 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić trzeba, że wskazywany przez Skarżącą brak w zakwestionowanej regulacji prawnej nosi cechy zaniechania prawodawczego. Konstatacja ta wynika – przede wszystkim – z faktu, że materia uregulowana przepisem art. 39 ust. 1 ustawy jest jakościowo różna od materii, której uregulowania Skarżąca oczekuje. Zgodzić należy się bowiem ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego w W – zawartym w postanowieniu z listopada 2021 r. – że „ (...) sąd I instancji dokonał prawidłowej wykładni tego przepisu [art. 39 ust. 1 ustawy – uwaga własna], wskazując, że nie ma on zastosowania do rozliczeń pomiędzy właścicielami budynku a osobami, które korzystały z ich budynku bez podstawy prawnej po wydaniu decyzji

reprywatyzacyjnej – a więc do takiej sytuacji, jaka miała miejsce w postępowaniu o sygn. akt [redacted] zakończonym wyrokiem zaocznym z [redacted] października 2012 r. – lecz do rozliczeń pomiędzy beneficjentami decyzji reprywatyzacyjnej a Skarbem Państwa w trybie art. 160 k.p.a. dotyczących okresu sprzed wydania decyzji reprywatyzacyjnej. (...) Sąd Apelacyjny przychylił się do poglądu, że – zgodnie z przepisem art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa – warunkiem *sine qua non* możliwości wznowienia postępowania cywilnego na podstawie tego przepisu jest wcześniejsze zasądzenie przez sąd powszechny od właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa odszkodowania lub wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości objętej działaniem dekretu, przy czym podstawą wznowienia postępowania mogą być dwa rodzaje wyroków sądów powszechnych: a) w sytuacji, gdy przed wydaniem decyzji reprywatyzacyjnej doszło do ustanowienia i wyodrębnienia odrębnej własności lokali, a Prezydent [redacted] W [redacted] nie uwzględnił tych lokali w decyzji reprywatyzacyjnej, beneficjent był uprawniony do złożenia pozwu do sądu, a sąd mógł zasądzić wyrokiem odszkodowanie od m. [redacted] W [redacted] albo od Skarbu Państwa (właściwego *statio fisci*) na rzecz beneficjenta; b) w sytuacji, gdy właściwy organ odmówił zwrotu nieruchomości, a następnie stwierdzono nieważność tej decyzji ze skutkiem *ex tunc*, beneficjent był uprawniony do złożenia pozwu do sądu, a sąd mógł zasądzić wyrokiem od m. [redacted] W [redacted] albo od Skarbu Państwa (właściwego *statio fisci*) na rzecz beneficjenta wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości”. Stwierdzić więc należy, że materia uregulowana w zakwestionowanym przepisie, tj. stworzenie możliwości wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania lub dotyczącego zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez Skarb Państwa lub Miasto [redacted] W [redacted] – zobowiązanych w przeszłości do wypłaty odszkodowania lub wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości

w trybie art. 160 k.p.a., za okres sprzed wydania decyzji reprivatyzacyjnej, jest różna od materii, której uregulowania oczekuje Skarżąca, tj. stworzenia podstawy prawnej dla wznowienia takich postępowań cywilnych w przypadku osób (lokatorów nieruchomości budynkowych odzyskiwanych), które korzystały z budynku bez podstawy prawnej po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej i w związku tym zostały zobowiązane do zapłaty odszkodowania lub wynagrodzenia.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że brak w zakwestionowanej regulacja treści oczekiwanych przez Skarżącą, nie jest przypadkowy, ale jest efektem zamierzonego działania ustawodawcy. Wniosek ten płynie z analizy uzasadnienia projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa. Projektodawca wskazał w nim, że „[w]prowadzenie w projektowanym akcie dodatkowych podstaw wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę było niezbędne dla osiągnięcia celów ustawy. Tylko bowiem rozszerzenie katalogu podstaw wznowienia o decyzję Komisji, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 projektu, oraz decyzję właściwego organu wydaną na skutek uchylecia przez Komisję decyzji reprivatyzacyjnej będzie umożliwiała skuteczne domaganie się przez Skarb Państwa zwrotu spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia z tytułu odszkodowania, w związku ze stwierdzeniem przez właściwy organ wydania z naruszeniem prawa decyzji o odmowie uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu [dekret z dnia 26 października 1945 r., o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r., nr 50, poz. 279 ze zmianami) – uwaga własna]” (Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1056). Przyjąć więc trzeba, że brak w normie przepisu art. 39 ust. 1 ustawy treści oczekiwanych przez Inicjatorkę postępowania stanowi zaniechanie prawodawcze, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.



Z powyższych względów, postępowanie w przedmiocie skargi konstytucyjnej Skarżącej podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Meraś*  
Zastępca Prokuratora Generalnego