



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 10/21  
BAS-WAK-836/21

Warszawa, 8 lipca 2022 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	08. 07. 2022
Nr wg EZD	1913

### 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 J S z 18 marca 2020 r. (sygn. akt SK 10/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

Przedmiotem postępowania jest kontrola zgodności z Konstytucją art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899, dalej: u.g.n.). 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.”

Wskazany przepis odsyła do art. 215 ust. 1 u.g.n., który stanowi:

„Przepisy ustawy dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwo rolne na gruntach, które na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych właścicieli, prowadzący gospodarstwo, zostali pozbawieni faktycznego władania wspomnianym gospodarstwem po dniu 5 kwietnia 1958 r.”.

Skarżący zakwestionował konstytucyjność przepisu „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, który faktyczną możliwość władania nieruchomością utracili przed 5 kwietnia 1958 r., a więc uzależniania prawo do odszkodowania od daty pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością”.

## II. Stan faktyczny i prawny

1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Poprzednik prawny skarżącego był właścicielem nieruchomości położonej w W (dalej: nieruchomość). Nieruchomość objęta była planem zabudowania uchwalonym przez Kolegium Tymczasowe Zarządu Miejskiego 22 lipca 1937 r., zgodnie z którym była ona przeznaczona pod zabudowę zwartą czterokondygnacyjną. Nieruchomość została objęta zakresem działania dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, dalej: dekret warszawski). Z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego (21 listopada 1945 r.) nieruchomość przeszła na własność gminy m.st. Warszawy, a od 1950 r. na własność Skarbu Państwa. W 1953 r. na działce został wzniesiony . Z dniem 1 stycznia 1999 r. właścicielem działki stał się, z mocy prawa, Powiat Warszawski.

Wnioskiem z sierpnia 1990 r. poprzednik prawny skarżącego wystąpił o przyznanie odszkodowania za utraconą nieruchomość. Następstwo prawne skarżącego ustalono na podstawie postanowienia sądu z kwietnia 1992 r. Decyzją z lutego 2014 r. Prezydent W orzekł o odmowie ustalenia odszkodowania, rozstrzygnięcie to uchylił następnie organ odwoławczy decyzją z marca 2014 r. Kolejną decyzję odmowną z maja 2015 r. również uchylił – decyzją z czerwca 2015 r. – Wojewoda

W dniu czerwca 2017 r. Prezydent W po raz trzeci, na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n., odmówił ustalenia odszkodowania za nieruchomość, a wojewoda decyzją z stycznia 2018 r. utrzymał to rozstrzygnięcie w mocy. Skargę do sądu administracyjnego na powyższą decyzję wniósł skarżący, zarzucając jej naruszenie art. 215 ust. 2 u.g.n., art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1-3 Konstytucji, art. 6, art. 7, art. 7a § 1, art. 8, art. 77, art. 80, art. 81a § 1 i art. 107 § 3 k.p.a. Wyrokiem z czerwca 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W (sygn. akt ) oddalił skargę na decyzję Wojewody

Oddalając skargę, sąd podkreślił, że przesłanki określone w art. 215 ust. 2 u.g.n. muszą być spełnione łącznie. W kwestii wystąpienia przesłanki, iż plan zabudowania wykluczał możliwość zabudowy nieruchomości domem jednorodzinny, sąd nie podzielił stanowiska organów, stwierdzając, że trudno z jego zapisów wyprowadzić zakaz zabudowy jednorodzinnej, jeżeli tylko spełnione byłyby inne

warunki tego planu. Odnosnie natomiast drugiej przesłanki z art. 215 ust. 2 u.g.n. sąd podzielił stanowisko organów, że właściciele nieruchomości zostali pozbawieni możliwości władania nią przed 5 kwietnia 1958 r., gdyż cała działka została przeznaczona i zajęta pod budowę w 1953 r.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył skarżący, wnosząc o jego uchylenie wraz z decyzjami organów obu instancji. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie m.in. art. 215 ust. 2 u.g.n. w zw. art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1-3 Konstytucji poprzez błędną wykładnię i uznanie, że przepis ustawy w części odnoszącej się do daty utraty faktycznej możliwości władania nieruchomością może różnicować obywateli i dyskryminować ich znaczną grupę poprzez odmowę ustalenia praw do odszkodowania na skutek arbitralnie przyjętej daty (5 kwietnia 1958 r.). Skarżący, wskazując na wystąpienie istotnego zagadnienia prawnego natury konstytucyjnej, wniósł także, by Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 215 ust. 2 u.g.n., w zakresie jakim uzależnia prawo do odszkodowania od daty pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości posiadania, jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1-3 Konstytucji.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z grudnia 2019 r. (sygn. akt ). Uznał, że sąd pierwszej instancji prawidłowo ocenił zebrany w sprawie materiał dowodowy, na podstawie którego organy administracyjne ustaliły stan faktyczny sprawy. NSA stwierdził, że doszło do utraty przez poprzedników prawnych skarżącego możliwości faktycznego władania nieruchomością przed 5 kwietnia 1958 r., a więc jedna z przesłanek wypłaty odszkodowania nie została spełniona. NSA powołał się na tezy zawarte w uzasadnieniu postanowienia TK z 28 października 2015 r. (sygn. akt P 6/13), w którym Trybunał stwierdza, że z Konstytucji nie wynika obowiązek państwa przyznania wszystkim byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich odszkodowania równego wartości nieruchomości w chwili wejścia w życie dekretu z 1945 r. Stąd oczekiwania skarżących przyznania im odszkodowania za nieruchomość warszawską, z uwagi na brak całościowej regulacji prawnej w tym zakresie, nie mogły zostać, zdaniem NSA, spełnione.

2. Skarżący w piśmie datowanym na marca 2020 r. wniósł skargę konstytucyjną zarzucając, że art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija prawo

do odszkodowania poprzednich właścicieli nieruchomości bądź jego następców prawnych, którzy faktyczną możliwość władania nieruchomością utracili przed 5 kwietnia 1958 r. 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.

### III. Zarzuty skarżącego

1. Skarżący łączy z wydaniem przez NSA wyroku z      grudnia 2019 r. (sygn. akt I      ) naruszenie następujących praw i zasad konstytucyjnych: prawa do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia oraz równej dla wszystkich ochrony tych praw (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), zasady ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą równości i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji), i z zasadą proporcjonalności przewidującą ograniczenia praw tylko w drodze ustawy i w sposób wskazany w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w związku z zasadą ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji).

2. W odniesieniu do art. 215 ust. 2 u.g.n. skarżący formułuje szereg zarzutów. Wskazuje, że zawarte w przepisie kryterium czasowe „w nieuzasadniony i arbitralny sposób różnicuje sytuację podmiotów będących w takiej samej sytuacji prawnej, co stanowi naruszenie szeregu podstawowych zasad konstytucyjnych”, które skarżący wskazuje jako wzorce kontroli (uzasadnienie skargi, s. 12).

W jego ocenie „dawni właściciele nieruchomości (lub ich następcy prawni), które mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne i które zostały przejęte na podstawie dekretu z 1945 r., charakteryzują się wspólną cechą relewantną, nakazującą traktowanie ich w sposób równy. Dlatego arbitralne i pozbawione znaczenia z punktu widzenia ochrony praw właścicieli gruntów warszawskich kryterium czasowe – zróżnicowało tę jednolitą kategorię podmiotów, uprawniając do odszkodowania jedynie tych byłych właścicieli (lub ich następców prawnych), którzy zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania działką przeznaczoną pod budownictwo jednorodzinne po 5 kwietnia 1958 r. [...] Przyjęty przez ustawodawcę mechanizm różnicowania narusza wymagania obiektywności, racjonalności i sprawiedliwości kryteriów, według których dochodzi do odmiennego potraktowania adresatów danej regulacji.” (uzasadnienie skargi, s. 13). W skardze podniesiono, że

stan, w którym na podstawie niemającego żadnego uzasadnienia kryterium ustawodawca pominął pewną grupę byłych właścicieli jako uprawnionych do świadczeń odszkodowawczych stanowi uchybienie zasadzie równości i równej ochrony praw majątkowych. Dodatkowo wskazano, że osoby wyłączone na podstawie dekretu, pozbawione posiadania nieruchomości po 5 kwietnia 1958 r. – mimo że relatywnie dłużej korzystały z nieruchomości niż osoby pozbawione posiadania wcześniej, a więc doznały względnie mniejszej szkody i krzywdy – mogą ubiegać się o rekompensatę.

Skarżący stwierdza, że „prawo do odszkodowania za mienie wyłączone w czasach PRL, wynikające z art. 215 ust. 2 UGN stanowi prawo majątkowe, które podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji (tak też przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 czerwca 2011 r. o sygn. SK 41/09 [...]). Taka ocena obliguje ustawodawcę do takiego regulowania ochrony praw majątkowych (bez względu na ich zakres czy wysokość), aby ochrona ta była «równa dla wszystkich» (pór. np. wyroki o sygn. K 2/04 i SK 11/12)” (*ibidem*, s. 14).

W ocenie skarżącego zawarte w treści kwestionowanego przepisu odstępstwa od nakazu równego traktowania „nie mają charakteru relewantnego, bo nie pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz nie służą realizacji tego celu i treści. Nie spełniają wreszcie wymogu proporcjonalności, wyrażającego się w tym, że waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Zróżnicowanie nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych” (*ibidem*, s. 15). Przesłanka władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r. nie wykazuje żadnego związku ani z celami dekretu warszawskiego, ani też aktualnymi regulacjami odszkodowawczymi.

Skarżący stwierdza, że nie żąda włączenia do zakresu regulacji objętej art. 215 ust. 2 u.g.n. nowego (odrębnego) roszczenia, nieprzewidzianego w tym przepisie. Jego zarzut dotyczy tego, co ustawodawca unormował. Wskazuje, iż „mamy tym samym do czynienia z regulacją wydaną i obowiązującą, a nie z brakiem uregulowania danej materii” (*ibidem*, s. 18). W jego ocenie, „kwestia odszkodowania za nieruchomości przejęte na podstawie dekretu warszawskiego została rozwiązana w taki sposób, że ustawodawca przyznał odszkodowanie tylko byłym właścicielom

nieruchomości, które mogły być przeznaczone pod zabudowę jednorodzinną, którzy utracili faktyczną możliwość władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r., a pominał natomiast właścicieli, którzy również zostali pozbawieni własności na podstawie dekretu warszawskiego, ale faktyczną możliwość władania nieruchomością utraci przed 5 kwietnia 1958 r. Pominięcie słów wyrażających ograniczenie zawarte w art. 215 ust. 2 UGN, tj. słów: «jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.» jest wystarczające do osiągnięcia celu, jakim jest równe traktowanie byłych właścicieli nieruchomości.” (*ibidem*, s. 18).

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną 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. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 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).

Akcentowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem wydanym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych w przywołanym przepisie – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę na to, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem,

z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03). Ponadto, przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Przepisy ustawy o TK nakładają ponadto na podmioty uprawnione do złożenia skargi do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

2. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie dopuszczalności skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w postanowieniu TK o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne staje się umorzenie postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.



3. Sformułowany przez skarżącego zarzut, że ustawodawca arbitralnie przyznał prawo do odszkodowania jedynie części byłych właścicieli gruntów warszawskich, a innym byłym właścicielom odmówił tego prawa (uzasadnienie skargi, s. 13), nakazuje rozważyć zawisły przed Trybunałem problem konstytucyjny z perspektywy pominięcia legislacyjnego, które może być przedmiotem badania konstytucyjności, oraz zaniechania ustawodawcy, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Celem skargi jest bowiem analiza konstytucyjności art. 215 ust. 2 u.g.n. przez pryzmat m.in. zasady równej ochrony praw majątkowych i na tym tle rozstrzygnięcie, czy w powołanym przepisie nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Skarżący oczekuje, by Trybunał odpowiedział na pytanie, czy przedmiotem jego kontroli może być brak w akcie normatywnym przepisu o określonej treści.

4. Rozróżnienie pomiędzy zaniechaniem i pominięciem prawodawczym pojawiło się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, a następnie wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, podtrzymujący tę linię orzeczniczą po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jest ono powszechnie stosowane także w nowszych judykatach TK (por. wyroki z: 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09 i 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, jak również postanowienia TK z: 5 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/17; 15 maja 2019 r., sygn. akt 12/16; 17 lipca 2019 r., sygn. akt SK 6/19).

Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju (zob. przykładowo postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02), gdyż w innym wypadku wcieliłby się w rolę prawodawcy. Trybunał zaznacza w tym kontekście, że jego rolą „nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji” (postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08). W świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału

Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych, czyli tego, co prawodawca unormował. Ze względu na założenie 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 (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95). Pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, podlega ocenie zgodności z Konstytucją. Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o tego typu wadliwości regulacyjnej jest, co do zasady, niekwestionowana (zob. przykładowo wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05 i powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Podział na zaniechanie i pominięcie prawodawcze, jak również dopuszczalność ich kontroli przez sąd konstytucyjny są – w analogiczny sposób – ujmowane w doktrynie. Wskazuje się, że: „nie posiada on [Trybunał – uwaga własna] kompetencji prawotwórczych (zob. post. TK z 7.8.1998 r., TS 83/98, OTK-A 1998, Nr 5, poz. 86) ani kompetencji do kontroli zaniechań prawodawczych, tj. działań prawodawcy polegających na «świadomym pozostawieniu przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym» (zob. wyr. TK z 24.10.2001 r., SK 22/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 216). [...] sprawuje natomiast kontrolę tzw. pominięć prawodawczych: «zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji» (L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne, passim*; wyr. TK z 17.4.2007 r., SK 20/05, OTK-A 2007, Nr 4, poz. 38). Chodzi o sytuację, w której integralną, funkcjonalną częścią treści jakiejś normy powinien być pewien brakujący element, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia (wyr. pełnego składu TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108; zob. także post. TK z 14.5.2009 r., TS 189/08, OTK-B 2009, Nr 3, poz. 202).

Granice między zaniechaniami prawodawczymi a pominięciami prawodawczymi są dość płynne (wyr. pełnego składu TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108), co wynika z braku jednoznacznego kryterium pozwalającego oddzielić te dwie sytuacje (P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze,*

s. 397–398). W orzecznictwie wskazuje się dwa kryteria. Z jednej strony TK odmawia wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, gdy brak unormowania wiąże się ze «świadomym» pozostawieniem przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym (post. z 16.6.2009 r., SK 12/07, OTK-A 2009, Nr 6, poz. 95; zob. także K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190*, s. 4–5 oraz M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 57), TK uznaje zaś za dopuszczalną kontrolę stanu prawnego, w którym niekonstytucyjny skutek jest «następstwem przypadkowej konfiguracji przesłanek normowania w ustawodawstwie zwykłym» (wyr. TK z 9.6.2003 r., SK 5/03, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 50). Z drugiej strony TK przyjmuje istnienie swojej kognicji, gdy badane unormowanie nie odnosi się do wszystkich przypadków, do których zgodnie z zasadami konstytucyjnymi powinno się odnosić. Jak trafnie zauważono, w takiej sytuacji «pozytywny wynik badania kognicji zawsze jest jednocześnie dowodem niekonstytucyjności poddanego kontroli pominięcia legislacyjnego» (zob. zd. odrębne sędzi M. Pyziak-Szafnickiej do wyr. TK z 13.6.2011 r., SK 41/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 40). Do takich sytuacji odnosi się pogląd TK: «linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem» (post. TK z: 29.11.2010 r., P 45/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 125; 11.12.2002 r., SK 17/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 98). Trybunał podkreśla, że w sytuacji, w której skarżący kwestionuje zgodność pominięcia prawodawczego z Konstytucją RP, musi on precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane, i wskazać przepisy Konstytucji RP, z których wynika obowiązek unormowania określonych kwestii (zob. wyr. TK z 16.11.2010 r., K 2/10, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 102; post. TK z 4.4.2012 r., SK 7/10, OTK-A 2012, Nr 4, poz. 44). Niekiedy Trybunał Konstytucyjny odmawia również merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, gdy stwierdzi, że «celem» inicjatora postępowania kontrolnego jest stwierdzenie niezgodności zaniechania prawodawczego z Konstytucją RP (zob. wyr. z 2.7.2002 r., U 7/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 48), niezależnie od wskazywanego przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli” (L. Bosek, M. Wild, *Komentarz do art. 79 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb. 55-58).

Pominięcia prawodawcze mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych – por. wyrok TK z 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13, albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych, np. zbyt wąskiego i arbitralnego zakresienia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych – por. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt K 49/07). Pomińcie takie może stanowić przedmiot kontroli Trybunału, jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

Zagadnienie to stanowiło przedmiot pogłębionej analizy sądu konstytucyjnego, który wskazywał, że: „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 (por. np. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (por. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

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 wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym» (powołane postanowienie o sygn. SK 17/02).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. Jak stwierdzono we wspomnianym już wyroku o sygn. K 3/00, «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 [...]». Dotyczy to w szczególności autorów skarg konstytucyjnych: «Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego [w skardze konstytucyjnej] wymaga [...] wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. [...] Skarżący nie może domagać się jednak wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw» (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

##### 5. Analizując treść zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej J

S należy stwierdzić, iż obejmuje on postulat uzupełnienia normy wywodzonej z zakwestionowanego przepisu o pewne, niezawarte w niej przesłanki, co można *prima facie* interpretować jako pominięcie ustawodawcze. Skarżący uznaje kwestionowaną regulację za niepełną w świetle powołanych standardów konstytucyjnych. Podnosi, że „ustawodawca przyznał odszkodowanie tylko byłym właścicielom nieruchomości, które mogły być przeznaczone pod zabudowę jednorodziną, którzy utracili faktyczną możliwość władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r., a pominął natomiast właścicieli, którzy również zostali pozbawieni

własności na podstawie dekretu warszawskiego, ale faktyczną możliwość władania nieruchomością utraci przed 5 kwietnia 1958 r.” (uzasadnienie skargi, s. 18).

W świetle orzecznictwa sądu konstytucyjnego powołanego w pkt 4 stanowiska Sejmu rozstrzygnięcie, czy kwestionowana przez skarżącego regulacja stanowi przejaw pominięcia prawodawczego, a tym samym podlega kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał wymaga ustalenia, czy występuje:

- jakościowa tożsamość (a przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej,
- konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w sposób wskazany przez skarżącego,
- przypadkowość (nieintencjonalność) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżącego.

6. W ocenie Sejmu pomiędzy sytuacją prawną byłych właścicieli gruntów warszawskich, którzy zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania działką przeznaczoną pod budownictwo jednorodzinne po 5 kwietnia 1958 r. oraz tych, którzy jej posiadanie utracili przed tą datą nie zachodzi daleko idące podobieństwo. Warunkowane jest to w szczególności dotychczasową historią regulacji tych materii. Z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego, tj. 21 listopada 1945 r., wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawa. Dotychczasowy właściciel gruntu, a także jego następca prawny miał prawo złożenia w ciągu sześciu miesięcy od tego momentu wniosku o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną (art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego). Jeśli wniosek nie został uwzględniany, gdyż był nie do pogodzenia z przeznaczeniem gruntu w planie zabudowania, gmina zobowiązana była zaofiarować uprawnionemu na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej bądź prawo zabudowy na takim gruncie, o ile posiadała zapas gruntów (art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego). W razie niezgłoszenia wniosku albo nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, gmina zobowiązana była uiścić odszkodowanie (art. 7 ust. 5, art. 9 dekretu warszawskiego). Możliwość dochodzenia odszkodowania od chwili wejścia w życie dekretu warszawskiego była ograniczona terminami. Artykuł 9 ust. 2 dekretu warszawskiego stanowił: „Prawo do żądania odszkodowania powstaje po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę

m.st. Warszawy i wygasa po upływie lat 3 od tego terminu”. Termin „objęcia w posiadanie” gruntu oznaczający pozbawienie faktycznej możliwości władania nieruchomością był zróżnicowany w zależności od okoliczności konkretnej sprawy i mógł być znacznie oddalony w czasie od daty wejścia w życie dekretu. Miał przy tym charakter prekluzyjny, a jego upływ prowadził do wygaśnięcia roszczenia. Wobec braku rozporządzenia określającego skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady oraz sposób ustalania odszkodowania, uprawnienie do rekompensaty przyznane byłym właścicielom nieruchomości przejętych przez gminę m.st. Warszawę nie mogło zostać w praktyce zrealizowane.

W ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: ustawa z 1958 r.) wprowadzono mechanizm odszkodowawczy za grunty przejęte wskutek wejścia w życie dekretu warszawskiego polegający na odpowiednim stosowaniu przepisów dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości. Od momentu wejścia w życie ustawy z 1958 r., tj. od 5 kwietnia 1958 r., na mocy art. 50 ust. 1-2 odszkodowania przysługiwały za: 1) gospodarstwa rolne, sadownicze i warzywnicze na gruntach, które na podstawie dekretu z 1945 r. przeszły na własność Państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych osób, prowadzący wymienione gospodarstwa, pozbawieni zostali użytkowania wspomnianych gruntów po wejściu w życie ustawy oraz 2) domy jednorodzinne i jedną działkę budowlaną pod budowę domu jednorodzinnego, które przeszły po wejściu w życie ustawy na własność Państwa na podstawie dekretu warszawskiego. Możliwość dochodzenia rekompensaty majątkowej w trybie art. 9 dekretu warszawskiego wygasła ostatecznie na mocy art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: ustawa z 1985 r.).

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 28 października 2015 r. (sygn. akt P 6/13) „prawo do odszkodowania za tzw. grunty warszawskie zawsze było powiązane z przejściem posiadania na podmiot publiczny. W samym dekrecie (art. 9 ust. 2) możliwość żądania odszkodowania powstawała po upływie 6 miesięcy «od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy» i wygasła po upływie 3 lat od tego momentu. Tę samą koncepcję (przy założeniu błędnej redakcji przepisu) przyjął ustawodawca w art. 53 ustawy z 1958 r. Roszczenie odszkodowawcze nadal było powiązane z utratą posiadania, jednak zasady

przyznawania odszkodowania zostały poddane dwóm reżimom. Formalnie rzecz biorąc, byli właściciele, którzy utracili posiadanie przed wejściem w życie ustawy z 1958 r., mogli dochodzić roszczeń wynikających z dekretu na jego podstawie, co w praktyce – ze względu na 3-letni termin prekluzyjny i na brak przepisów wykonawczych – było nieskuteczne. Roszczenia pozostałych miały podlegać ustawie z 1958 r. [...] Ustawa z 1985 r. utrzymała związek odszkodowania z datą pozbawienia władania nieruchomością, jednak – w przeciwieństwie do ustawy z 1958 r. – zdecydowała o wygaszeniu roszczeń, które formalnie mogły jeszcze znaleźć oparcie w dekrecie z 1945 r. [...] [W]raz z wejściem w życie ustawy z 1985 r. ostatecznie wygasły roszczenia odszkodowawcze «dekretowców» pozbawionych faktycznego władania nieruchomościami przed 5 kwietnia 1958 r. W konsekwencji niewątpliwa jest teza, zgodnie z którą tej grupie podmiotów w chwili wejścia w życie kwestionowanego w pytaniu prawnym art. 215 ust. 2 u.g.n. nie przysługiwały roszczenia majątkowe wobec władz publicznych. [...] Art. 215 ust. 2 u.g.n. nie wykreował też nowych roszczeń. Ustawodawca ograniczył się w nim do utrzymania stanu prawnego istniejącego od wejścia w życie ustawy z 1985 r. [...] Art. 215 ust. 2 u.g.n. na pewno nie stanowi podstawy prawnej pozbawienia kogokolwiek roszczeń odszkodowawczych: roszczenia osób pominiętych w ustawie z 1958 r. wygasły definitywnie na mocy ustawy z 1985 r., natomiast roszczenia osób objętych działaniem art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r. nadal mogą być realizowane”.

Sejm podziela pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w cytowanym postanowieniu z 28 października 2015 r. (sygn. akt P 6/13), iż różny jest status roszczeń właścicieli gruntów warszawskich, którzy utracili posiadanie nieruchomości przed 5 kwietnia 1958 r. oraz osób, którzy utracili władanie nieruchomością po tej dacie. W art. 215 ust. 2 u.g.n. przewidziano stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości do części nieruchomości warszawskich, które przeszły na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r. w celu ochrony praw nabytych byłych właścicieli tych nieruchomości. Funkcją tego przepisu nie jest kompleksowa regulacja problemu rekompensowania skutków nacjonalizacji nieruchomości warszawskich, lecz zachowanie tych uprawnień byłych właścicieli, które były prawnie przewidziane od 1958 r. *Ratio* ustanowienia art. 215 ust. 2 polegała na podtrzymaniu wcześniejszych rozwiązań prawnych dotyczących odszkodowań za grunty warszawskie w identycznym zakresie przedmiotowym oraz zabezpieczenie praw poprzednich właścicieli, nabytych pod rządami poprzednich



ustaw regulujących tę materię. Roszczenia właścicieli gruntów warszawskich, którzy utracili posiadanie nieruchomości przed dniem 5 kwietnia 1958 r. mają inny charakter, niż roszczenia tych właścicieli, którzy utracili je po tej dacie. Pierwsze z wymienionych uległy wygaszeniu ustawą z 1985 r. O ewentualnej ponownej możliwości ich dochodzenia musi w sposób pozytywny przesądzić ustawodawca, przyjmując odpowiednie przepisy reprivatyzacyjne. Zróżnicowanie wskazanych roszczeń ma więc charakter fundamentalny. Cezura zawierająca się w dacie 5 kwietnia 1958 r. różnicuje roszczenia, których możliwość dochodzenia jest utrzymywana w kolejnych ustawach przyjmowanych po tej dacie, od roszczeń, które obecnie prawnie nie przysługują, a ich formalne przyznanie byłoby właścicielom nieruchomości warszawskich wymagałoby decyzji prawodawcy, a także określenia formy, zakresu przedmiotowego oraz podmiotowego takiego świadczenia. Zaskarżony przepis nie odbiera zatem nikomu prawa do uzyskania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, a jedynie utrzymuje możliwość jego dochodzenia przez określoną w tym przepisie kategorię podmiotów.

W ocenie Sejmu skarżący usiłuje z faktu uregulowania przez ustawodawcę przypadku wyjątkowego wywieść tezę o pominięciu legislacyjnym ogółu stanów faktycznych powstałych jako skutek wejścia w życie dekretu warszawskiego. Należy podkreślić, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznawał swoją kognicję w sprawach pominięć prawodawczych polegających w szczególności na tym, iż w przepisie zawierającym enumeratywne wyliczenie podmiotów, którym przysługuje dane świadczenie, zabrakło pewnej kategorii, której świadczenie to, według zasad konstytucyjnych, również się należy (zob. wyroki z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01 i 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08). W niniejszej sprawie unormowaniem, które pozbawiło część właścicieli nieruchomości objętych dekretem warszawskim prawa do odszkodowania nie jest jednak kwestionowany przez skarżącego art. 215 ust. 2 u.g.n., ale nieobowiązujący już art. 82 ustawy z 1985 r. W ustawie tej, wygaszając roszczenia odszkodowawcze właścicieli gruntów warszawskich, ustawodawca jako wyjątek od przyjętej zasady przewidział rekompensatę dla właścicieli domów jednorodzinnych i działek, które według przedwojennych planów zagospodarowania były przeznaczone pod budowę takich domów. Kwestionowany art. 215 ust. 2 u.g.n. stanowi powtórzenie tego uregulowania, pozostając w zgodzie z zasadą poszanowania praw słusznie nabytych. Uwzględnienie przy interpretacji kontekstu historycznego i systemowego kwestionowanego przepisu

u.g.n. prowadzi do wniosku, że art. 215 ust. 2 u.g.n. stanowi kontynuację wyjątków od zasady wprowadzonej ustawą w 1985 r.

7. Mimo, iż wskazane wcześniej przesłanki warunkujące stwierdzenie wystąpienia pominięcia ustawodawczego muszą być spełnione kumulatywnie, a przesłanka istotnego podobieństwa materii uregulowanej i nieuregulowanej nie zachodzi – Sejm ustosunkuje się również do kwestii konstytucyjnego nakazu uregulowania materii pominiętych w sposób wskazany przez skarżącego.

Niezupełność (fragmentaryczność) regulacji stanowi dowód pominięcia prawodawczego podlegającego kontroli Trybunału tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (por. postanowienia TK z: 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08; 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14). O kognicji Trybunału rozstrzyga zatem ustalenie, czy z Konstytucji wynika nakaz przyznania uprawnień odszkodowawczych całej klasie podmiotów, czyli byłych właścicieli gruntów, którzy utracili własność na skutek wejścia w życie dekretu.

W postanowieniu TK z 28 października 2015 r. (sygn. akt P 6/13) Trybunał dokonał przeglądu i podsumowania swoich dotychczasowych stanowisk na temat konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji. „Sformułowanie stanowiska Trybunału co do istnienia konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji należy zacząć od ponownego przypomnienia niektórych tez uchwały o sygn. W 19/95. Mimo zdecydowanie krytycznej oceny komunistycznych aktów ekspropriacji, «które były niezgodne z powszechnie uznanymi standardami ochrony własności» i uznania, że «byli właściciele tzw. gruntów warszawskich nie zostali potraktowani przez władze publiczne w sposób zgodny z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa», Trybunał pisał o «postulatach reprivatyzacyjnych» jako elemencie przemian ustrojowych. Zaznaczył, że choć są to postulaty «oficjalnie uznawane», to zakres i formy reprivatyzacji są «problemem kontrowersyjnym, którego rozstrzygnięcie zależy w głównej mierze od decyzji politycznych».

Z chwilą wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. standardy, do których nawiązywał TK w uchwale z 1996 r., niewątpliwie uległy wzmocnieniu, w szczególności konstytucjonalizacji uległa zasada odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1). Nie oznacza to, że z przepisów

Konstytucji da się wywieść nakaz, skierowany do ustawodawcy, ustanowienia przepisów reprivatyzacyjnych, zwłaszcza o określonym kształcie. [...] Konstytucja nie określa ram czasowych swego obowiązywania, a zatem – zgodnie z podstawową zasadą prawa intertemporalnego – jej przepisy mogą być stosowane na przyszłość od dnia jej wejścia w życie. [...] Dla aksjologicznego uzasadnienia reprivatyzacji doniosłe znaczenie ma czynnik czasu. Zauważa się, że – współcześnie – wzruszenie efektów nacjonalizacji prowadziłoby do nowych krzywd społecznych, a nawet «do swoistej anarchii prawnej w zakresie stosunków własnościowych» (J. Parchomiuk, *op.cit.*, s. 548).” W konkluzji swojego stanowiska, TK podtrzymał pogląd wyrażony w uchwale W 19/95 uznając, że „także pod rządem obowiązującej Konstytucji z 1997 r. zakres i formy reprivatyzacji są «problemem kontrowersyjnym, którego rozstrzygnięcie zależy w głównej mierze od decyzji politycznych». Podejmowanie tego rodzaju decyzji zdecydowanie wykracza poza kompetencje Trybunału. Stanowisko to jest zbieżne z poglądami wyrażanymi we wcześniejszych orzeczeniach, zapadłych już pod rządem obowiązującej Konstytucji, w których Trybunał przeciwstawiał się traktowaniu jej przepisów jako remedium na brak działań ustawodawcy, które zmierzałyby do naprawienia niesprawiedliwości będących skutkiem aktów nacjonalizacyjnych. Stwierdził, że ich naprawienie jest możliwe jedynie w wyniku ingerencji ustawodawcy (por. wyrok z 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42).”

Sejm podziela stanowisko sformułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż brak jest przepisu Konstytucji, wprost nakazującego ustawodawcy przyjęcie przepisów przyznających odszkodowanie dla osób, których mienie przeszło na własność gminy, a następnie Skarbu Państwa na podstawie dekretu. Przedkładane Sejmowi na przestrzeni kilkudziesięciu lat po 1989 r. projekty ustaw reprivatyzacyjnych uzasadniały reprivatyzację względami słuszności, sprawiedliwości dziejowej i transformacyjnej. Reprivatyzacja jest również zgodna z aksjologią Konstytucji, ale jej kształt i forma pozostawione zostały do rozstrzygnięcia ustawodawcy. Obecny stan prawny w tym zakresie trudno też uznać za przypadkowy, ponieważ Sejm prowadził prace nad projektami ustaw reprivatyzacyjnych, jednak żaden z nich nie stał się obowiązującym prawem.

Po transformacji ustrojowej Sejm podejmował kilkakrotnie prace nad ustanowieniem normatywnej podstawy, określeniem zakresu i trybu złagodzenia konsekwencji przejścia na rzecz Skarbu Państwa prywatnych nieruchomości na podstawie powojennego ustawodawstwa, w tym dekretu warszawskiego. Analiza

kolejnych poselskich i rządowych projektów ustaw dotyczących tej problematyki pozwala wskazać na ewolucję w podejściu do kwestii majątkowych rozliczeń z przeszłością. O ile w projektach z pierwszego dziesięciolecia III RP dominowały terminy: „zwrot”, „reprywatyzacja”, to w późniejszym okresie zastępowały je pojęcia takie jak: „rekompensata” „świadczenia” czy wręcz „uregulowania praw byłych właścicieli”. Początkowe propozycje legislacyjne zakładały restytucję mienia znacjonalizowanego po wojnie, upatrując w tym akt sprawiedliwości, ale także rozwiązanie służące ożywieniu gospodarczemu i wypełnieniu zobowiązań międzynarodowych i realizacji zasady demokratycznego państwa prawa. Późniejsze projekty zakładały jedynie wypłatę świadczenia pieniężnego, a faktycznym celem regulacji było zakończenie stanu niepewności prawnej hamującej inwestycje i dezorganizującej wykonywanie niektórych zadań publicznych np. w związku z odzyskiwaniem na drodze sądowej niektórych tzw. nieruchomości warszawskich (zob. K. Dobrzeński, M. Romanowski, *Reprywatyzacja, Problemy tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2015, s. 92-93).

W latach 1989-2015 do Sejmu wpłynęło kilkanaście projektów ustaw podejmujących problem reprywatyzacji w sposób kompleksowy i systemowy. Jedyną uchwaloną ustawą, która jednak ostatecznie nie weszła w życie, była ustawa o reprywatyzacji z 7 marca 2001 r. Stanowiła ona próbę systemowego rozwiązania otwartych kwestii majątkowych w zakresie zwrotu wywłaszczonego po drugiej wojnie światowej majątku. Przewidywała zwrot bądź wypłatę odszkodowań z tytułu przejęcia przez państwo mienia w latach 1944-1962. Ustawa realizowała ukierunkowany na trwanie i rozwój wspólnoty politycznej model upadłościowy, u podstaw którego leżało uzasadnienie własności prywatnej odwołujące się do względów efektywności. Ustawa z 7 marca 2001 r. przewidywała dwa rodzaje świadczeń reprywatyzacyjnych. Zasadą było odszkodowanie, a nie zwrot w naturze. Odszkodowanie miało wynosić pięćdziesiąt procent wartości wywłaszczonej nieruchomości i być wypłacane w formie bonów reprywatyzacyjnych umożliwiających nabywanie określonych państwowych lub komunalnych nieruchomości (projekt ustawy o reprywatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach, druk sejmowy nr 1360 z 20 września 1999 roku). Fakt, iż mimo prac nad kilkunastoma projektami ustaw reprywatyzacyjnych, ustawodawca nie zdecydował się dotąd na uchwalenie prawa określającego podstawę prawną, formę i zakres świadczeń należnych byłym

właścicielom nieruchomości warszawskich świadczy o tym, iż aktualny stan prawny nie jest stanem przypadkowym i niezamierzonym. Powyższe potwierdza tezę o wystąpieniu – w odniesieniu do kwestionowanej przez skarżącego materii – zaniechania prawodawczego.

8. Brak tożsamości jakościowej materii unormowanych w zakwestionowanym w skardze przepisie oraz w przepisach pozostawionych poza zakresem skargi, jak również brak podstaw konstytucyjnych zobowiązujących ustawodawcę do regulacji wskazanej w skardze materii skłania do uznania, że przedmiotem sprawy skarżący uczynił zaniechanie prawodawcze, pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Mając na uwadze poczynione dotychczas ustalenia, Sejm wnosi – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – o **umorzenie** postępowania zainicjowanego przez Jerzego Skimuntta, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek