



**PK VIII TK 176.2020**

**SK 117/20**

## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną J. W., wnoszącego o stwierdzenie niezgodności art. 136 w związku z art. 137 i art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.) – w zakresie, „w jakim uniemożliwiają zwrot wywłaszczonej nieruchomości spadkobiercy wywłaszczonego byłego właściciela, gdy nieruchomość ta stała się zbędna na cel wywłaszczenia” – z art. 64 ust. 1 i 2, art. 32, art. 21 ust. 2 w związku z art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

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

**przedstawiam następujące stanowisko:**

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

## UZASADNIENIE

J. W. (dalej: Skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 136 w związku z art. 137 i art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.; dalej: u.g.n.) – w zakresie, „w jakim uniemożliwiają zwrot wywłaszczonej nieruchomości spadkobiercy wywłaszczonego byłego właściciela, gdy nieruchomość ta stała się zbędna na cel wywłaszczenia” – z art. 64 ust. 1 i 2, art. 32, art. 21 ust. 2 w związku z art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

Poprzednik prawny Skarżącego był właścicielem działki nr \_\_\_\_\_ położonej w C. \_\_\_\_\_. Orzeczeniem Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w B \_\_\_\_\_ z \_\_\_\_\_ czerwca 1960 r. nieruchomość tę wywłaszczono na rzecz Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele realizacji narodowych planów gospodarczych.

Skarżący bezskutecznie dochodził przed organami administracji i sądami administracyjnymi zwrotu działki. Ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokiem z \_\_\_\_\_ lipca 2019 r., sygn. \_\_\_\_\_, oddalił skargę kasacyjną Skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B \_\_\_\_\_ z \_\_\_\_\_ kwietnia 2017 r., sygn. \_\_\_\_\_, w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

NSA stwierdził, że prawie wszystkie zarzuty skargi kasacyjnej wynikają z niewłaściwego odkodowania przez Skarżącego kasacyjnie normy wynikającej z art. 136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 u.g.n., które to przepisy kreują instytucję zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, zbędnej na cel wywłaszczenia. Zwrot taki jest możliwy w przypadku, gdy na wywłaszczonej nieruchomości nie zrealizowano celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Określony w art. 136 ust. 2 u.g.n.

obowiązek poinformowania poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości przestaje natomiast ciążyć na podmiocie publicznym, jeżeli cel wywłaszczenia został zrealizowany i dopiero po tym dochodzi do zmiany sposobu korzystania z wywłaszczonej wcześniej nieruchomości. NSA przyjął, że w rozpatrywanym przypadku cel wywłaszczenia został zrealizowany, a zatem roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie powstało, bowiem nieruchomość nie stała się zbędna na cel wywłaszczenia. Zarzut naruszenia art. 136 ust. 1-3 i 5 w związku z art. 137 ust. 1 u.g.n. z tego powodu, że później (po definitywnej realizacji celu wywłaszczenia) przeznaczenie nieruchomości uległo zmianie i obecnie pierwotny cel wywłaszczenia nie jest na nieruchomości realizowany, jest – w ocenie NSA – bezpodstawny. Sprzedaż przedmiotowej nieruchomości z ewentualnym pominięciem prawa pierwszeństwa byłego właściciela nie mogła być natomiast przedmiotem oceny w postępowaniu zwrotowym, gdyż skuteczność umowy sprzedaży może być oceniana tylko przez sąd powszechny.

Skarżący wskazuje, że Konstytucja nie tylko gwarantuje ochronę własności już istniejącej, ale także – w myśl art. 64 ust. 1 – prawo do podejmowania skutecznych działań nakierowanych na zwrot własności nieruchomości zbędnej dla celu wywłaszczenia. Z art. 21 ust. 2 Konstytucji płynie natomiast wniosek, że skoro normodawca dopuścił wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne”, to w sytuacji, gdy dojdzie do zbędności celu publicznego na danej nieruchomości, wywłaszczenie utraci swoje oparcie konstytucyjne. Adresatem wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych są władze publiczne, a równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne. Skoro zatem obywateli należy traktować

równy, to nie można pozbawiać prawa zwrotu nieruchomości, co do których cel wywłaszczenia nie jest kontynuowany.

Skarżący stwierdza, że uprawnienia wywłaszczonych właścicieli do żądania zwrotu, w wypadku gdy nieruchomość stanie się zbędna na cel uzasadniający wywłaszczenie, podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej i nie można stosować wyjątków, gdyż stoi to w jawnej sprzeczności z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji. Brak możliwości ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia, narusza zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa – rekonstruowane z art. 2 Konstytucji – „oraz konstytucyjne gwarancje prawa własności (art. 21 i art. 64 Konstytucji) w związku z zasadą równości (art. 32 Konstytucji)” (skarga konstytucyjna, s. 7).

Zdaniem Skarżącego, poprzez wydanie wyroku NSA z lipca 2019 r., sygn. , doszło do naruszenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości oraz określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasady równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych, a także art. 21 ust. 2, który umożliwia skuteczne wywłaszczenie nieruchomości jedynie na cel publiczny, który jest realizowany.

Skarżący zauważa także, że, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 14 maja 2020 r. wezwano Skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej poprzez m.in. dokładne uzasadnienie zarzutu.

Wykonując powyższe zarządzenie, Skarżący w piśmie z maja 2020 r. skoncentrował się na krytyce sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego w Jego sprawie, stwierdzając, że było ono nierzetelne

i dyskryminujące. Skarżący wskazał ponadto, że jako kolejny spadkobierca osoby bezprawnie wywłaszczonej został pozbawiony ochrony swojej własności, którą jedynie w części zabudowano na cel publiczny, a tym samym nie dokonano zwrotu pozostałej części wywłaszczonej własności, której w żaden sposób przez władze PRL nie zagospodarowano.

Skarżący podniósł także, że w przypadku powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zobowiązany był zawiadomić spadkobiercę wywłaszczonego właściciela o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i o możliwość jej pierwokupu. Skarżący jednak takiego zawiadomienia nie otrzymał.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

– art. 136 u.g.n.:

„1. Nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości.

2. W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części.

2a. W przypadku braku możliwości ustalenia adresu poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy zawiadomienia dokonuje się w drodze obwieszczenia. Obwieszczenie podaje się do publicznej wiadomości na okres 3 miesięcy poprzez wywieszenie w siedzibie właściwego organu oraz umieszczenie na jego stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej.

Informację o obwieszczeniu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

2b. Zawiadomienie zawiera w szczególności:

1) wskazanie nieruchomości według księgi wieczystej lub zbioru dokumentów oraz według katastru nieruchomości;

2) oznaczenie decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę wywłaszczenia;

3) imię i nazwisko poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy;

4) informację o tym, że z wnioskiem o zwrot występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej;

5) pouczenie o skutkach niezłożenia wniosku o zwrot w terminie, o którym mowa w ust. 5 i 7.

3. Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ gospodarujący zasobem nieruchomości. Warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140.

3a. W przypadku gdy postępowanie w sprawie zwrotu dotyczy udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w jej części, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, zawiadamia pozostałych uprawnionych o możliwości zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości albo udziału w jej części.

3b. W przypadku gdy zostało zgłoszone więcej niż jedno żądanie zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub w jej części, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, prowadzi jedno postępowanie dotyczące wszystkich żądań.

4. Przepisy ust. 3-3b stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3.

5. W przypadku niezłożenia przez uprawnionego wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 2, albo od dnia następującego po dniu, w którym upłynął okres, o którym mowa w ust. 2a, uprawnienie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części wygasa.

6. (utracił moc).

7. Uprawnienie do zwrotu, o którym mowa w ust. 3, wygasa, jeżeli od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, upłynęło 20 lat, a w tym terminie uprawniony nie złożył wniosku, o którym mowa w ust. 3. W takim przypadku właściwy organ nie ma obowiązku zawiadamiania oraz informowania, o którym mowa w ust. 2.”;

– art. 137 u.g.n.:

„1. Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:

1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo

2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

2. Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel wyłączenia został zrealizowany tylko na części wyłączonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część.”;

- art. 229 u.g.n.:

„Roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej.”.

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

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr



6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

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

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

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (albo

przynajmniej daleko idące podobieństwo). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Uregulowanie danej kwestii w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej”, czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania w określony sposób kwestii pominiętych.

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

Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom.

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych („co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym”) [*ibidem*; identycznie – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2012 r., sygn. Ts

38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 534]. Przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: „zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie w sprawie o sygn. SK 7/14, *op. cit.*).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności i zaangażowania. „Nie ulega wątpliwości, że postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być «sądem prawa», a stałby się *quasi* ustawodawcą” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8(46)/2001, poz. 251).

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że „[o]kreślona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji 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” (postanowienie z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; identycznie – wydane w pełnym składzie Trybunału – postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66).

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

Skarga konstytucyjna ma charakter środka ochrony wolności i praw podmiotowych. Owa zasadnicza funkcja określa sposób ukształtowania konstytucyjnych przesłanek, warunkujących dopuszczalność merytorycznego

rozpoznania skargi. W szczególności, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być 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 Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, 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 z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Zarzut niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia, bezwzględnie musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego, powodując naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw.

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie

tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz regulacje konstytucyjne, z którymi kwestionowane przepisy są, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter

związkowy)” (postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Formułując zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, skarżący winien wykazać, że to właśnie w treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy źródła takiego naruszenia. Zasadniczo więc, występując ze skargą konstytucyjną, skarżący winien uprawdopodobnić, że przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją warunkowane jest usunięciem z systemu prawnego normy, która doprowadziła do niedozwolonej ingerencji w jego status konstytucyjny. „Zarzuty skargi muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia ze skarżonych przepisów określonej normy (...) istotę skargi stanowi prawidłowe wskazanie normy płynącej z podstawy normatywnej rozstrzygnięcia i powiązanie jej z adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi, a następnie ukazanie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2008 r., sygn. Ts 177/08, OTK ZU nr 1/B/2009 r., poz. 51).

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

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z niego ciężaru

obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Sformułowany w analizowanej skardze problem konstytucyjny dotyczy pominięcia ustawodawczego polegającego na braku uwzględnienia w art. 137 ust. 1 u.g.n. – wśród ustawowych kryteriów definiujących zbędność nieruchomości na cel wywłaszczenia – kolejnej przesłanki w postaci zmiany przeznaczenia nieruchomości po jej wykorzystaniu zgodnie z celem wywłaszczenia, co w konsekwencji prowadzi do pozbawienia poprzedniego właściciela takiej nieruchomości lub jego spadkobiercy prawa żądania jej zwrotu na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n.

Dokonując oceny formalnej analizowanej skargi, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy wskazany przez Skarżącego brak unormowania może być kwalifikowany jako pominięcie ustawodawcze.

Dla rozstrzygnięcia tej kwestii kluczowe jest stanowisko zaprezentowane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz.135). W wyroku tym Trybunał ocenił zgodność art. 137 ust. 1 u.g.n. „w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomość, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu” – z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Sformułowany w pytaniu prawnym inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zarzut został uznany za dotyczący pominięcia ustawodawczego.

Identycznie zatem należy ocenić zarzut przedstawiony w analizowanej skardze konstytucyjnej.

Kolejnym etapem jej badania jest zakres zaskarżenia.

Skarżący zakwestionował zgodność z powołanymi wzorcami kontroli całości regulacji zawartych w art. 136, art. 137 i art. 229 u.g.n.



W wydanym w sprawie Skarżącego wyroku NSA w ogóle nie powoływał się na uregulowanie z art. 229 u.g.n. Podstawą rozstrzygnięcia był natomiast art. 136 ust. 3 w związku z art. 137 ust. 1 u.g.n. Brak możliwości uwzględnienia wniosku Skarżącego w przedmiocie zwrotu nieruchomości wynikał z pominięcia w art. 137 ust. 1 u.g.n. przesłanki w postaci zmiany przeznaczenia nieruchomości po zrealizowaniu celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu.

Przedmiotem zaskarżenia w analizowanej sprawie może być zatem jedynie art. 137 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomości, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu.

W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wzorcami kontroli Skarżący uczynił art. 64 ust. 1 i 2, art. 32 oraz art. 21 ust. 2 w związku z art. 7 i art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej poza gołosłownym twierdzeniem, że nie można stosować wyjątków w przyznawaniu wywłaszczonym właścicielom uprawnień do żądania zwrotu nieruchomości, w wypadku gdy stanie się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, gdyż „stoi to w jawnej sprzeczności z art. 2, 7 i 32 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 7), nie przedstawiono żadnych argumentów świadczących o niezgodności kwestionowanego uregulowania z art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 2 konstytucji.

Uzasadnienie skargi w odniesieniu do tych wzorców kontroli w najmniejszym nawet stopniu nie spełnia wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Skarżący koncentruje się na wykazaniu, że, w sytuacji gdy nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia już po zrealizowaniu tego celu, to z art.

21 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek jej zwrotu poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy.

W powołanym wyżej wyroku z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że „treść art. 21 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje zakresem swej regulacji zachowania się wywłaszczyiciela po wystąpieniu skutków wywłaszczenia, tj. po przejściu własności do zasobu mienia publicznego. Art. 21 ust. 2 Konstytucji nie reguluje co do zasady sposobu wykonywania uprawnień właścicielskich względem nieruchomości nabytych przymusowo w drodze wywłaszczenia przez podmiot realizujący zadania publiczne. (...) art. 21 ust. 2 Konstytucji nie stanowi podstawy wywodzenia konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości, które zostały wywłaszczone w toku procedury spełniającej konstytucyjny standard wywłaszczenia. Skoro nie naruszono art. 21 ust. 2 Konstytucji, nie ma podstaw do wyprowadzania obowiązku zwrotu. (...) art. 21 ust. 2 Konstytucji może dotyczyć – jako wzorzec kontroli konstytucyjności – oceny przepisów regulujących zachowanie się wywłaszczyiciela względem nabytych przez niego w drodze wywłaszczenia praw do nieruchomości, dopóki cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu nie zostanie zrealizowany. Objęcie ochroną na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji sytuacji występujących do tego momentu na wywłaszczonej nieruchomości jest uzasadnione silnym związkiem z naruszeniem podstawowych przesłanek dopuszczalności samego wywłaszczenia. W tym sensie zakres normatywny art. 21 ust. 2 Konstytucji «konsumuje się» w chwili dokonania celu wywłaszczenia określonego w decyzji wywłaszczeniowej i nie obejmuje dalszych sytuacji powstałych już w trakcie wykorzystywania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu”.

Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji nie jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

W uzasadnieniu skargi stwierdzono, że z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do podejmowania skutecznych działań nakierowanych na zwrot własności zbędnej dla celu wywłaszczenia.

Skarżący nie rozwija jednak tego stwierdzenia i nie przedstawia argumentów wskazujących, że prawo takie obejmuje również nieruchomości, które wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, a później zostały przeznaczone na realizację innego celu.

System prawny oraz gospodarczy Rzeczypospolitej oparty jest na silnej ochronie prawa własności i innych praw majątkowych. Konstytucja, ustanawiając ochronę własności, nie czyni tego jednak w sposób absolutny. W pewnych okolicznościach nawet daleko idąca ingerencja w to najmocniej chronione prawo majątkowe, włącznie z pozbawieniem tego prawa, jest dopuszczalna, a czasem nawet – z punktu widzenia ochrony innych wartości konstytucyjnych – konieczna. Dopuszczalny zakres i tryb wprowadzania ograniczeń prawa własności określa przede wszystkim art. 64 ust. 3 Konstytucji. Własność może być – według tego przepisu – ograniczona tylko w drodze ustawy i wyłącznie w zakresie, w jakim ustawa nie narusza istoty prawa własności. Ograniczenie powinno być przy tym uzasadnione koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i może być dokonane tylko z uwzględnieniem uwarunkowań tam określonych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162). Ocena spełnienia przesłanki „konieczności” wymaga przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, „wymaga to udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają

w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*)” (wyrok z 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145).

Konstytucyjna ochrona własności obejmuje również podmioty publiczne, na rzecz których dokonano wywłaszczenia. Mogą one wykorzystywać uzyskaną nieruchomości zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu. Nie są jednak zobowiązane do „wiecznej realizacji” tego celu. Z chwilą zrealizowania celu wywłaszczenia wykonywanie prawa własności (lub innego prawa) na takiej nieruchomości nie jest ograniczone jakimikolwiek warunkami. Prawo własności – w zakresie jego wykonywania – poddane jest tylko takim ograniczeniom, jakim poddawane jest prawo własności przysługujące każdemu innemu podmiotowi z uwzględnieniem ograniczeń związanych z wykonywaniem zadań publicznych przez właściciela publicznego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, *op. cit.*).

Ograniczenie prawa własności nowych właścicieli poprzez zapewnienie poprzednim właścicielom prawa domagania się zwrotu nieruchomości w przypadku zmiany sposobu ich wykorzystywania po zrealizowaniu celu wywłaszczenia musi zatem znaleźć odpowiednie uzasadnienie i oparcie w adekwatnych konstytucyjnie chronionych wartościach.

Skarżący ich jednak nie przedstawia, ograniczając się do twierdzenia o naruszeniu przez zaskarżony przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji i prezentacji regulacji, której istnienie by Go zadowalało. Taki sposób uzasadnienia zarzutu nie jest wystarczający dla skutecznego zakwestionowania pominięcia ustawodawczego, dla którego – jak wcześniej zasygnalizowano – wymagana jest od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowa staranność i zaangażowanie.

Skarżący stwierdza również, że z art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek równego traktowania obywateli. Tym samym nie można

pozbawiać ich prawa zwrotu nieruchomości, co do których cel wyłączenia nie jest kontynuowany.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości wobec prawa wymaga, aby podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi zatem zostać poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą ich cech wspólnych i odmiennych. W tym celu konieczne jest właściwe określenie kryterium, na podstawie którego cecha jest ustalana.

Zasada równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest odmienne traktowanie podmiotów odznaczających się cechami wspólnymi, jeśli są spełnione następujące warunki:

- odstępstwo od zasady równości musi mieć charakter relewantny, a zatem pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisu, w którym zawarta jest kontrolowana norma, musi służyć realizacji tego celu i treści;

- waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, nie może być niższa niż interesów, które nie zostaną w pełni uwzględnione;

- różnicowanie musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, które uzasadniają odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 września 2015 r., sygn. K 20/14, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 123).

Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji poddaje ochronie zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego, jak i inne prawa majątkowe. Norma ta w odniesieniu do praw majątkowych stanowi doprecyzowanie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału

Konstytucyjnego wskazuje, że istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji jest konkretyzacją dwóch zasad ogólnych zawartych w Konstytucji: zasady ochrony własności oraz zasady równego traktowania przez władze publiczne (zob. *ibidem*).

Skarżący, odwołując się do powyższych wzorców kontroli, stwierdza, że nakazują one równe traktowanie zarówno byłych właścicieli działek, na których to nieruchomościach nie zrealizowano celu wywłaszczenia, jak i właścicieli takich działek, na których cel wywłaszczenia, po jego prawidłowym zrealizowaniu, nie jest kontynuowany.

Skarżący nie przedstawia jednak żadnych argumentów podważających konstytucyjną dopuszczalność odmiennego traktowania wskazanych przez Niego grup byłych właścicieli (lub ich spadkobierców) ubiegających się zwrot nieruchomości. Nie analizuje w szczególności faktu, że grupy te – oprócz cechy wspólnej, jaką jest ich wywłaszczenie – charakteryzują się cechą odmienną, jaką jest okoliczność realizacji celu wywłaszczenia tylko w odniesieniu do jednej z porównywanych grup byłych właścicieli. W skardze konstytucyjnej brak jest rozważań dotyczących możliwości różnicowania sytuacji prawnej tych grup, które w niejednakowym stopniu charakteryzują się istotnymi cechami. W przypadku zrealizowania celu wywłaszczenia konstytucyjnie uzasadniona wydaje się natomiast większa ochrona praw nowego właściciela nieruchomości, także w razie podjęcia przez niego decyzji o zmianie sposobu wykorzystania gruntu.

Samo twierdzenie inicjatora postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym o nierównym traktowaniu określonych grup podmiotów nie jest równoznaczne z obaleniem domniemania konstytucyjności zakwestionowanego uregulowania. To Skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne

i przekonywające argumenty świadczące o niekonstytucyjności zaskarżonej normy. Nie wystarczy, że Skarżący wskaże określone przepisy oraz regulacje konstytucyjne, z którymi kwestionowane przepisy są, w jego opinii, niezgodne.

Na zakończenie należy zauważyć, że uwagi Skarżącego zawarte w piśmie z 29 maja 2020 r., stanowiącym uzupełnienie braków formalnych skargi konstytucyjnej, dotyczą głównie materii stosowania prawa, pozostającej poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego weryfikowanie, czy postępowanie administracyjne w sprawie Skarżącego prowadzone było rzetelnie i w sposób niedyskryminujący. Trybunał ten, jako sąd prawa, a nie faktu, nie jest władny oceniać, czy sąd lub organ orzekający dokonał poprawnego zastosowania przepisów oraz interpretacji faktów. Nie stanowi również dodatkowej instancji służącej kontroli orzeczeń zapadłych w jednostkowych przypadkach (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 10 września 2020 r., sygn. SK 44/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 47).

Przytoczone argumenty stanowią podstawę do przyjęcia, że analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań sformułowanych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Zasadne jest zatem umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na mocy art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dlatego wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
Robert Kozłowski  
Zastępca Prokuratora Generalnego