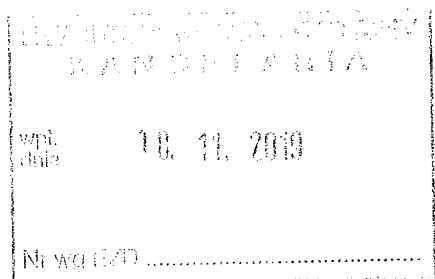




Warszawa, dnia 14 listopada 2019 r.

PK VIII TK 67.2019

SK 37/19



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną A R. i T R., wnoszących o stwierdzenie, że:

- 1) art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.) – w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy w przypadku dochodzenia zwrotu nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1474 ze zm.) – narusza art. 2, art. 64 ust. 1 – 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 23 powołanej w punkcie pierwszym ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – w zakresie, w jakim ogranicza odesłanie do przepisów wymienionej w punkcie pierwszym ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3 powołanej ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. – narusza art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP

– 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., poz. 2072 ze zm.) –

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., poz. 2072 ze zm.) z powodu niedopuszczalności orzekania.

UZASADNIENIE

A R. i T R. (dalej: Skarżący) zaskarżyli art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami) oraz art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1474 ze zm.; dalej: specustawa drogowa) w podanych na wstępie zakresach.

Przed merytoryczną analizą sprawy należy zauważyć, że Skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej zarzucili art. 23 specustawy drogowej naruszenie art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Następnie jednak, w dalszej części *petitum* skargi, wnieśli o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 i art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji. Uzupełniając braki formalne skargi konstytucyjnej, w wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2019 r., Skarżący stwierdzili, że art. 23 specustawy drogowej jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji (pismo Skarżących z dnia 23 kwietnia 2019 r., s. 13).

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 29 maja 2019 r., sygn. Ts 22/19, nadał analizowanej skardze konstytucyjnej dalszy bieg, stwierdzając, że Skarżący wnieśli o zbadanie art. 23 specustawy drogowej z art. 2 i art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę uzasadnienie skargi konstytucyjnej oraz treść pisma Skarżących z dnia 23 kwietnia 2019 r., a zwłaszcza fakt, że nie powołano i nie omówiono w nich wzorców kontroli z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji, w przeciwieństwie do wzorców z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji, przyjęto w niniejszym stanowisku – przy uwzględnieniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – że Skarżący wnoszą o zbadanie zgodności art. 23 specustawy drogowej z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją Prezydenta W z dnia czerwca 2009 r. o ustaleniu lokalizacji drogi dla inwestycji polegającej na budowie ul. na odcinku od do wywłaszczona została nieruchomość Skarżących położona przy ul. w W

Pismem z dnia listopada 2014 r. Skarżący złożyli wniosek o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości, argumentując, że jest ona „zbędna na cel, dla którego nastąpiło wywłaszczenie i organ zamierza wykorzystać przedmiotową nieruchomość na inny cel”.

Postępowanie zainicjowane powyższym wnioskiem toczyło się przed organami administracyjnymi oraz sądami administracyjnymi. Ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokiem z dnia września 2018 r., sygn. , oddalił skargę Skarżących na decyzję Wojewody

w przedmiocie odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. NSA stwierdził, iż „[s]pecustawa drogowa w art. 23 stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten zawarty jest w rozdziale 3 noszącym

tytuł «Nabywanie nieruchomości pod drogi». Treść powyższego przepisu wyraźnie wskazuje, że przepisy u.g.n. mają zastosowanie tylko do stanów faktycznych związanych z nabywaniem nieruchomości pod drogi i tylko w tym zakresie, gdy dana okoliczność faktyczna nie może być poddana regulacji specustawy drogowej. W rozdziale tym ustawodawca nie unormował zasad i trybu zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie przepisów omawianej specustawy. Tym samym nie można na podstawie wskazanego wyżej art. 23 do nieruchomości nabytych na podstawie specustawy drogowej zastosować art. 136 u.g.n. regulującego kwestię zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. (...) Instytucja zwrotu nieruchomości zarezerwowana jest dla gruntów wywłaszczonych w trybie przepisów u.g.n., a także przejętych lub nabytych na podstawie aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n. Wyliczenie zawarte w art. 216 u.g.n. ma charakter zamknięty. Niedopuszczalne jest zatem i z tej przyczyny stosowanie przepisów o zwrocie do nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa na podstawie przepisów innych niż wymienione w art. 216 u.g.n. W wyliczeniu tym brak ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Nie jest zatem możliwe orzeczenie na podstawie przepisów działu III rozdziału 6 u.g.n. o zwrocie nieruchomości przejętej decyzją o lokalizacji drogi”.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący stwierdzają, że powyższym wyrokiem, opartym na przepisach art. 23 specustawy drogowej i art. 216 u.g.n., naruszone zostały następujące zasady konstytucyjne:

- zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji),

- zasada ochrony własności (art. 21 ust. 1 i 2 oraz 64 ust. 1 i 2 Konstytucji),

- zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji),

- zasada równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Skarżący podnoszą, że zakres przedmiotowy roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości wyznaczają art. 136 i art. 216 u.g.n. Ten ostatni przepis nie obejmuje swoją dyspozycją zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie specustawy drogowej. Ustawodawca różnicuje tym samym sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości. Całkowicie odmienne są bowiem możliwości dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w zależności od tego, czy wywłaszczenie nastąpiło na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami lub przepisów wymienionych w art. 216 u.g.n., czy też na podstawie specustawy drogowej. W ocenie Skarżących, narusza to zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, gospodarczym czy społecznym. „Zróznicowanie i limitowanie kręgu podmiotów uprawnionych do żądania zwrotu własności nieruchomości przy spełnieniu takich samych przesłanek powoduje ich dyskryminację, co wypacza zasadę równości” (skarga konstytucyjna, s. 9).

Skarżący wskazują, że obecne rozumienie i interpretacja art. 23 specustawy drogowej i art. 216 u.g.n. prowadzi do wyraźnego naruszenia elementarnej zasady praworządnego państwa oraz ochrony praw nabytych, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Skarżący stwierdzają, że, zgodnie z art. 21 Konstytucji, jeżeli cel publiczny został w całości wykonany i w ostatecznym rozrachunku obejmuje on tylko część nieruchomości objętej decyzją, to nie ma racjonalnego powodu, aby pozostała część nieruchomości wywłaszczonej była traktowana w sposób szczególny i w dalszym ciągu pozostawała w dyspozycji podmiotu wywłaszczającego.

Skarżący stoją ponadto na stanowisku, że nieuwzględnienie specustawy drogowej w art. 216 u.g.n. prowadzi nie tylko do nieusprawiedliwionej dyskryminacji i nierównego traktowania jej adresatów, ale narusza także zasadę proporcjonalności.

Zarządzeniem z dnia 9 kwietnia 2019 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał Skarżących m.in. do dokładnego uzasadnienia zarzutów niezgodności zakwestionowanych przepisów z wymienionymi w skardze przepisami Konstytucji.

W wykonaniu tego zarządzenia Skarżący przedstawili pismo z dnia 23 kwietnia 2019 r. Wskazali w nim, że zasadniczym problemem konstytucyjnym jest brak norm określających procedurę zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na podstawie specustawy drogowej. W konsekwencji dochodzi do: zróżnicowania podmiotów podobnych sprzecznego z konstytucyjnym nakazem równego traktowania; ingerencji w prawo własności niespełniającej przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz do naruszenia gwarancji prawa własności wynikających z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Wobec powyższego, zdaniem Skarżących, art. 216 ust. 1 u.g.n. jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, a art. 23 specustawy drogowej – z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 (na stronie 13 omawianego pisma, o czym była już mowa, podano art. 31 ust. 1 i 2) Konstytucji w zakresie, w jakim oba zakwestionowane przepisy nie przewidują zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na podstawie specustawy drogowej.

Zauważyć w tym miejscu należy, że wymienione na 13 stronie pisma Skarżących z dnia 23 kwietnia 2019 r. wzorce kontroli nie w pełni pokrywają się z wzorcami powołanymi w *petitum* skargi konstytucyjnej, co znacznie utrudnia ustalenie postulowanego przez Skarżących zakresu kontroli.

Skarżący podkreślają, że brak ujęcia w art. 216 u.g.n. zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie specustawy drogowej oraz nieuregulowanie wprost w tej ostatniej ustawie zwrotu nieruchomości prowadzi do powstania swoistej próżni, która powoduje pogwałcenie praw i wolności konstytucyjnych.

W ocenie Skarżących, ustawodawca, różnicując sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości w zależności od celu, na jaki jest użytkowana

wywłaszczana nieruchomości, narusza zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, gospodarczym czy społecznym. Wszystkie podmioty pozbawione własności nieruchomości na cele publiczne powinny być traktowane w ten sam sposób, tj. powinny mieć możliwość dochodzenia zwrotu nieruchomości. Skarżący wskazują, że naruszenie swoich praw wiąże zarówno z uchybieniem nakazowi równości, jak i pogwałceniem prawa własności.

Skarżący wskazują, że przyjęty na podstawie specustawy drogowej model wywłaszczenia, nieprzewidujący możliwości zwrotu odebranych nieruchomości, jest sprzeczny z wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanką konieczności ograniczenia praw oraz jest nieadekwatny do celu ingerencji w chronione konstytucyjnie prawa. Ponadto mechanizm ten prowadzi do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności Skarżących.

Odwołując się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego, Skarżący podnoszą, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, gdy nie został zrealizowany na niej cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, stanowi oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wobec powyższego w sytuacji, w której obrany cel publiczny został zaspokojony, brak powodów do szczególnego traktowania części nieruchomości wywłaszczonej oraz petryfikacji prawa własności Skarbu Państwa.

Zasadę zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cele publiczne Skarżący traktują jako konsekwencję art. 2 Konstytucji. Z przepisu tego wynika zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Obywatel, kierując się tą zasadą, może oczekiwać, że w przypadku zbędności wywłaszczonej nieruchomości na cele publiczne będzie mógł domagać się jej zwrotu, a przyjęcie przez ustawodawcę innego rozwiązania narusza wskazaną regułę konstytucyjną.

Reasumując, Skarżący stwierdzili, że pominięcie specustawy drogowej w katalogu ustaw wymienionych w art. 216 u.g.n. oraz ograniczenie odesłań

wynikających z art. 23 specustawy drogowej narusza zasady konstytucyjne wynikające z norm przywołanych jako wzorce kontroli.

Zaskarżone przepisy (w kolejności: art. 216 u.g.n. i art. 23 specustawy drogowej) mają następujące brzmienie:

„Art. 216. 1. Przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. poz. 64 oraz z 1982 r. poz. 79), ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz.U. poz. 138, z 1961 r. poz. 47 i 159 oraz z 1972 r. poz. 192), ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz.U. z 1969 r. poz. 216, z 1972 r. poz. 312 oraz z 1985 r. poz. 99), art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. poz. 159, z 1972 r. poz. 193 oraz z 1974 r. poz. 84), ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz.U. poz. 192, z 1973 r. poz. 282 oraz z 1985 r. poz. 99) oraz do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.”;

„Art. 23. W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.”.

Artykuł 216 ust. 1 u.g.n. znajduje się w rozdziale 1 działu VII zatytułowanego: „Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe”. Artykuł 23 specustawy drogowej umieszczony jest natomiast w rozdziale 3 zatytułowanym: „Nabywanie nieruchomości pod drogi”.

Skarżący formułują dwa problemy konstytucyjne. Pierwszym jest brak uwzględnienia specustawy drogowej w art. 216 ust. 1 u.g.n., co wyklucza stosowanie przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych na podstawie specustawy drogowej i prowadzi – zdaniem Skarżących – do naruszenia art. 2, art. 64, art. 32, art. 21 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Drugim jest zbyt wąskie odesłanie w art. 23 specustawy drogowej do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, które ograniczono do materii związanej z nabywaniem nieruchomości, a pominięto problematykę dotyczącą zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, co narusza – jak twierdzą Skarżący – art. 2 i art. 32 Konstytucji. W obu przypadkach zarzuty Skarżących dotyczą pominięcia ustawodawczego.

Pismem z dnia 3 sierpnia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanego analizowaną skargą konstytucyjną. Rzecznik zajął stanowisko, że:

1) art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – w zakresie, w jakim wyklucza on odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III wskazanej ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 – 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – w zakresie, w jakim wyłącza on stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości nabytych na

podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. – jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Według Rzecznika, art. 23 specustawy drogowej powinien zostać poddany ocenie z perspektywy zgodności nie tylko ze wskazanymi przez Skarżących art. 2 i art. 32 Konstytucji, ale również z przywołanymi związkowo art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W tym kontekście należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać co do konstytucyjności przepisów niewskazanych jako przedmiot zaskarżenia w piśmie inicjującym postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjnej.

W rozpatrywanej sprawie RPO nie zdecydował się na uczynienie użytku z własnej kompetencji do zaskarżenia uregulowania odnoszącego się do zwrotu nieruchomości wywłaszczonych przez Skarb Państwa na podstawie specustawy drogowej, lecz przyłączył się do wniesionej skargi konstytucyjnej na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, uznaje za dopuszczalne doprecyzowanie przez RPO wzorców kontroli powołanych w skardze konstytucyjnej, do której Rzecznik się przyłącza. Pismo, mocą którego RPO przyłączył się do wniesionej skargi konstytucyjnej, nie może jednak prowadzić do rozszerzenia granic zaskarżenia w sprawie. W postępowaniu przed Trybunałem toczącym się w przedmiocie konstytucyjności przepisów zaskarżonych skargą konstytucyjną, zgodnie z art. 42 pkt 10 ustawy o TK, Rzecznik jest bowiem uczestnikiem postępowania takim samym jak pozostałe podmioty wymienione w tym przepisie, wyposażonym w analogiczny do tych podmiotów zakres uprawnień (zob. postanowienie z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59). Może zatem składać wnioski i oświadczenia. Nie jest jednak uprawniony do swobodnego „rozporządzania”

przedmiotem postępowania – skargą, przez dowolne jej rozszerzenie, zawężenie czy cofnięcie (zob. wyrok z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2).

W rozpatrywanej sprawie uzupełnienie wskazanych przez Skarżących wzorców kontroli art. 23 specustawy drogowej o art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji nie stanowi doprecyzowania podstawy kontroli, ale jej niedopuszczalne rozszerzenie. Toteż oświadczenie o rozszerzeniu podstawy kontroli o te wzorce należy uznać za bezskuteczne. Dlatego nie będą one uwzględniane w dalszej analizie w niniejszym stanowisku.

Merytoryczna ocena podniesionych przez Skarżących zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do ich rozpoznania.

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 dnia: 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 dnia 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 dnia: 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).

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 wąskiego i arbitralnego zakresienia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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 dnia 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 wykraczanie 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 dnia 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 dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70).

W drugiej kolejności należy zauważyć, że ustrojodawca przewidział ograniczenia wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli kwestionowanego uregulowania. Mianowicie, skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy naruszone zostały wolności lub prawa konstytucyjne. Innymi słowy, samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można tym samym skargi oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, jak również na naruszeniu takich przepisów Konstytucji RP, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej. Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub umarza postępowanie (zob. L. Bosek, M. Wild, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja RP*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1845).

Z postanowień rozdziału I Konstytucji można odczytać podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę sprawiedliwości (art. 2), zasadę praworządności i legalności (art. 7). Do podstawowych zasad ustrojowych należy również zaliczyć zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3) oraz równości (art. 32), o których mowa w rozdziale II.

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że zasady konstytucyjne nie mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Opiera się on na założeniu, że z zasad tych nie wynikają w sposób bezpośredni wolności i prawa. W ocenie przedstawicieli doktryny, „[p]owyższe stanowisko

należy zaakceptować z tym zastrzeżeniem, że zasada konstytucyjna może być przywołana w skardze jako jeden z elementów wzorca kontroli. Na przykład, pogwałcenie przez ustawodawcę jednej z zasad szczegółowych, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (...), może w efekcie doprowadzić do niedopuszczalnego naruszenia wolności lub prawa konstytucyjnego. W takim przypadku obowiązkiem skarżącego jest jednak przytoczenie wzorca kontroli wywodzonego nie tylko z art. 2 [K]onstytucji, lecz również z przepisu szczegółowego [K]onstytucji, wyrażającego naruszoną wolność lub prawo” (J. Trzeciński, M. Wiącek, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 900 – 901).

Trybunał Konstytucyjny nie wykluczał dotąd *a limine*, że „w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować raczej jako wyjątkową i subsydiarną, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. Co do istoty bowiem art. 2 Konstytucji nie powinien być traktowany jako zastępczy wzorzec kontroli konstytucyjności, zamiast innych przepisów wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne” (wyrok z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41).

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 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 w tym miejscu odnotować, że aktualna regulacja stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

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

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

kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

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

Przytoczone poglądy doktryny i Trybunału Konstytucyjnego stanowią podstawę oceny, czy Trybunał jest uprawniony do rozpoznania zarzutów sformułowanych w analizowanej skardze konstytucyjnej.

W przypadku pierwszego zarzutu podstawową kwestią jest fakt, że art. 216 u.g.n. jest przepisem przejściowym. Zgodnie z art. 30 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.), w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych.

Całkowicie chybiony należy zatem uznać zarzut pominięcia ustawodawczego polegającego na braku uwzględnienia specustawy drogowej wśród przepisów ustaw wymienionych w art. 216 ust. 1 u.g.n. W art. 216 u.g.n. wyszczególniono jedynie przepisy aktów prawnych uchwalonych przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Artykuł 216 u.g.n. reguluje kwestię oceny tych zdarzeń czy stosunków prawnych, które zaszły w czasie obowiązywania starych norm prawnych, a same te stosunki lub ich skutki trwają

nadal w czasie obowiązywania nowego unormowania. Nie jest natomiast rolą przepisów przejściowych regulowanie przyszłych stosunków prawnych ani określanie, w jakim zakresie będzie się stosować regulacje ustawy, w której te przepisy zamieszczono, do przyszłych aktów prawnych.

Nie można zatem zasadnie wykazywać, że na poziomie Konstytucji istnieje nakaz uregulowania w art. 216 ust. 1 u.g.n. kwestii związanych ze zwrotem nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustaw przyjętych po uchwaleniu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. Kwestionowanego przez Skarżących braku w zaskarżonym uregulowaniu nie można kwalifikować jako pominięcia prawodawcze, lecz jako zamierzone, świadome i prawidłowe z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej działanie ustawodawcy, formułującego w przepisie przejściowym regułę intertemporalną określającą wpływ nowej ustawy na stosunki powstałe jedynie pod działaniem ustaw wcześniej obowiązujących. Celowe i uzasadnione jest zatem pozostawienie poza zakresem normowania w art. 216 ust. 1 u.g.n. materii dotyczącej odpowiedniego stosowania przepisów tej ustawy do wywłaszczeń dokonywanych na podstawie późniejszych ustaw.

W przypadku przyjmowanych po uchwaleniu ustawy o gospodarce nieruchomościami ustaw szczegółowych zawierających przepisy, na podstawie których możliwe stało się wywłaszczenie nieruchomości, to w tych aktach prawnych powinna zostać uregulowana kwestia ewentualnego zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Z powyższych powodów postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 216 ust. 1 u.g.n. podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, gdyż zarzut Skarżących dotyczy zaniechania ustawodawczego.

W drugim zarzucie Skarżący kwestionują zgodność art. 23 specustawy drogowej z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Zarówno w skardze konstytucyjnej, jak i w piśmie z dnia 23 kwietnia 2019 r., zawierającym uzupełnienie braków formalnych skargi, Skarżący przedstawiają łącznie argumenty i dowody na poparcie zarzutów odnoszących się do obu zaskarżonych przepisów. Taka konstrukcja uzasadnienia skargi nie pozwala jednoznacznie rozstrzygnąć, które argumenty dotyczą poszczególnych przepisów. Skarżący wskazują wprawdzie w uzasadnieniu skargi, że pogwałcenie swoich praw wiąże z naruszeniem zarówno nakazu równości wobec prawa, jak i prawa własności. Jednak zarówno w skardze konstytucyjnej, jak i w piśmie z dnia 23 kwietnia 2019 r., wnoszą o stwierdzenie niezgodności art. 216 ust. 1 u.g.n. z art. 2, art. 64, art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a art. 23 specustawy drogowej jedynie z art. 2 i – jak przyjęto na stronie 3 niniejszego stanowiska – art. 32 Konstytucji.

Sformułowanie zarzutów, wskazanie wzorców kontroli oraz zaprezentowane przez Skarżących uzasadnienie stanowi podstawę do przyjęcia, że łączą Oni naruszenie zasady równości i prawa własności (art. 64 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji) z zarzutem skierowanym wobec art. 216 u.g.n., a względem art. 23 specustawy drogowej wnoszą o stwierdzenie niezgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Te ostatnie przepisy ustawy zasadniczej – o czym była już mowa – zawierają podstawowe zasady ustrojowe. Nie wynikają z nich w sposób bezpośredni wolności i prawa. W przypadku powołania tych zasad Konstytucyjnych w charakterze wzorca kontroli obowiązkiem skarżącego jest przytoczenie i uzasadnienie wzorca kontroli wywodzonego z przepisu szczególnego, wyrażającego naruszone prawo.

W analizowanej skardze konstytucyjnej Skarżący tego wymagania nie spełnili. Na marginesie należy zauważyć, że Skarżący nie przedstawili również żadnego uzasadnienia odnoszącego się do naruszenia przez kwestionowane

uregulowanie wzorców kontroli z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji. Pamiętać przy tym należy, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia ustawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności i zaangażowania. Postawione zarzuty muszą być – co należy przypomnieć – precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby skarżącego (wnioskodawcę). Tymczasem Skarżący w sposób ogólny odnoszą się do braku możliwości stosowania w ich sprawie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami i wiążą naruszenie ich praw głównie z pominięciem specustawy drogowej w art. 216 ust. 1 u.g.n. i, dodatkowo, ze zbyt wąskim odesłaniem z art. 23 specustawy drogowej. Przy czym w odniesieniu do tego drugiego przepisu wielokrotnie wskazują na naruszenie jedynie art. 2 i art. 32 (ewentualnie zamiennie – art. 31 ust. 1 i 2) Konstytucji.

Przy takim sformułowaniu i uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny, nawet przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet*, nie może uzupełnić skargi o wzorce kontroli niewskazane przez Skarżących ani zdjąć z nich ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności.

Dlatego również w zakresie zarzutu do art. 23 specustawy drogowej postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że w sytuacji gdy nieruchomość nie została faktycznie wykorzystana na cel publiczny, aktualizuje się nakaz zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedniemu właścicielowi. Jest tak niezależnie od tego, że nakaz taki nie wynika *expressis verbis* z brzmienia art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał przyjmuje, iż zasada zwrotu nieruchomości stanowi „oczywistą”, logiczną konsekwencję wymagania istnienia rzeczywistego celu publicznego, którego realizacja czyniłaby wywłaszczenie koniecznym i uzasadnionym. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21

ust. 2 ustawy zasadniczej, który – dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne” – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w drodze decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. „Pamiętać przy tym należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia «wywłaszczenie», które wykracza swoim zakresem poza pojęcie «wywłaszczenie» z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 86 i powołane tam wyroki Trybunału).

W niniejszej sprawie, z powodu wskazanych wyżej niedoskonałości skargi konstytucyjnej, zaskarżony przepis nie może zostać poddany merytorycznej ocenie. Zasadne jednak wydaje się rozważenie przez Trybunał Konstytucyjny możliwości zasygnalizowania organom stanowiącym prawo istnienia luki w regulacji prawnej specustawy drogowej, skutkującej brakiem drogi prawnej domagania się zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, gdy nie zrealizowano na nich celu publicznego, który był przesłanką wywłaszczenia.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego