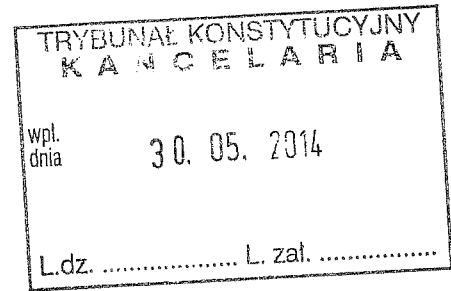




PG VIII TK 23/13
(P 6/13)



TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, czy art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r., jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) przepis art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 518), w zakresie, w jakim**

- uzależnia prawo do odszkodowania za działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, od pozbawienia poprzedniego właściciela działki bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r., jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, wobec niedopuszczalności wyrokowania.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 18 stycznia 2013 r. (sygn. akt)
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA lub Sąd pytający) zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie - j.t. Dz. U. z 2014, poz. 518) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r., jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pytanie prawne, z którym zwrócił się Wojewódzki Sąd Administracyjny, powstało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W dniu lipca 2000 r. G B. złożyła wniosek do Prezydenta m.st. Warszawy o ustalenie odszkodowania za nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. , która została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej dekret warszawski z 1945 r.).

Decyzją z dnia lutego 2012 r., nr , dotyczącą części przedmiotowej nieruchomości, Prezydent m.st. Warszawy odmówił G B. odszkodowania za dwie działki ewidencyjne zabudowane budynkiem mieszkalnym i budynkiem szpitala. W jej uzasadnieniu powołał się na art. 215 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym przepisy tej 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 z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, tj. przed dniem 21 listopada 1945 r., 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. Tymczasem, w toku postępowania ustalono, że w rozpatrywanej sprawie spełniona została jedynie przesłanka przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne, zaś utrata władania nią przez byłego właściciela nastąpiło przed dniem 5 kwietnia 1958 r., co stało się podstawą odmowy przyznania dochodzonego przez G B. odszkodowania.

Od decyzji tej G B. złożyła odwołanie do Wojewody Mazowieckiego, który decyzją z dnia sierpnia 2012 r., nr , utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Prezydenta m.st. Warszawy. Uzasadniając to

rozstrzygnięcie stwierdził, że z zebranego przez organ pierwszej instancji materiału dowodowego wynika, iż poprzedni właściciel przedmiotowej nieruchomości utracił możliwość faktycznego władania nią przed dniem 5 kwietnia 1958 r., co zgodnie z regulacją przewidzianą w art. 215 ust. 2 u.g.n. stanowi przeszkodę do przyznania odszkodowania, o które ubiega się wnioskodawczyni.

Na powyższą decyzję Wojewody Mazowieckiego G B. złożyła skargę do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie, domagając się uchylenia zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej. Skargę swoją oparła na zarzucie naruszenia przepisów postępowania mającego istotny wpływ na jego wynik, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego ustalenia, że były właściciel nieruchomości został pozbawiony władania nią przed dniem 5 kwietnia 1958 r. oraz na zarzucie naruszenia art. 215 ust. 2 u.g.n. poprzez błędną jego wykładnię, polegającą na przyjęciu, że w okolicznościach niniejszej sprawy były właściciel został pozbawiony władania nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r.

Rozpatrując skargę, WSA powziął wątpliwość co do zgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. z Konstytucją i postanowił wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, uznając, że od odpowiedzi na nie uzależnione jest rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy.

Uzasadniając swoje wątpliwości, Sąd pytający wskazał, że jedną z koniecznych przesłanek uzyskania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, przewidzianego w art. 215 ust. 2 u.g.n., jest pozbawienie byłego jej właściciela lub jego następcę prawnego faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. Takie ukształtowanie wymienionego przepisu sprawia, że podstawę do uzyskania tego odszkodowania ma jedynie ograniczona grupa osób pozbawionych prawa własności nieruchomości warszawskich na mocy dekretu warszawskiego z 1945 r. W ocenie WSA, rozwiązanie przyjęte w art. 215 ust. 2 u.g.n. jest kontynuacją regulacji zawartych w art. 53 ust. 1

ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. Nr 18, poz. 94 ze zm.) oraz art. 83 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.). Wprowadzone przez ustawę z 1958 r. ograniczenie kręgu osób mogących ubiegać się o odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości stanowiło uzupełnienie regulacji odszkodowawczej zawartej w art. 9 dekretu warszawskiego z 1945 r. Jednak obecnie, jak wywodzi Sąd pytający, nie ma żadnego uzasadnienia dla utrzymania takiej daty granicznej, a zróżnicowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, ze względu na niemającą istotnego znaczenia datę 5 kwietnia 1958 r., wywołuje wątpliwości co do zgodności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Oto bowiem właściciele nieruchomości objętych dekretem warszawskim z 1945 r., którzy mogli korzystać z wywłaszczonych nieruchomości dłużej niż do dnia 5 kwietnia 1958 r., traktowani są lepiej niż ci, którzy możliwość korzystania z przejętych nieruchomości utracili przed tą datą. W ocenie Sądu pytającego, doprowadziło to do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji właścicieli wywłaszczonych nieruchomości warszawskich z uwagi na datę utraty władztwa nad nieruchomością objętą dekretem z 1945 r. Z tego też powodu, jak dalej wywodzi WSA, w zawisłej przed nim sprawie, skarżąca G B., której poprzednik prawny utracił władztwo nad wywłaszczoną nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r., jest dyskryminowana w stosunku do osób, które możliwości władania przejętą nieruchomością pozbawione zostały po tej dacie. Ze względu bowiem na treść art. 215 ust. 2 u.g.n. i niespełnienie jednej z określonych w nim przesłanek nie może skutecznie dochodzić odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. W ocenie Sądu pytającego, trudno przy tym obiektywnie wskazać jakąkolwiek wartość konstytucyjną, która uzasadniałaby takie rozróżnienie.

W związku z ograniczeniem kręgu osób, które mogą ubiegać się o odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n.,

opartym na kryterium daty pozbawienia poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego faktycznego władztwa nad tą nieruchomością, Sąd pytający powziął wątpliwość co do zgodności tej regulacji z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Przepisy te, argumentuje Sąd, gwarantują równość wszystkich wobec prawa i dają obywatelom prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Tymczasem art. 215 ust. 2 u.g.n. odbiera prawo uzyskania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość warszawską właścicielom, którzy utracili władanie tą nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r. Stan taki powoduje – zdaniem Sądu pytającego – konieczność dokonania oceny tej regulacji przez Trybunał Konstytucyjny w celu stwierdzenia, czy nie narusza ona „zasady równej ochrony praw (...) z punktu widzenia ogólnych konsekwencji zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), jak i z punktu widzenia ochrony praw wskazanych w art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.”.

Ponadto Sąd pytający podnosi zarzut, iż kwestionowana regulacja narusza, wynikające z generalnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, zasady poprawnej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym, należy odnieść się do kilku kwestii formalnych.

Na wstępie stwierdzić trzeba, że zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Pytanie prawne jest instytucją konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Kontrola ta przysługuje

w związku ze stosowaniem danego aktu normatywnego w indywidualnej sprawie.

Warunkiem koniecznym rozpatrzenia przez Trybunał pytania prawnego jest jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Zwrócenie się do Trybunału z pytaniem prawnym jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego, aż do jego prawomocnego zakończenia. Muszą przy tym zostać spełnione trzy przesłanki: a) podmiotowa, b) przedmiotowa, c) funkcjonalna.

Przesłanka podmiotowa oznacza, że z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego może wystąpić sąd, przez co należy rozumieć wszystkie sądy (w tym poszczególne składy orzekające), w zakresie wskazanym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny, udzielając odpowiedzi na pytanie prawne pełni rolę subsydiarną wobec orzekania przez sądy, w tym znaczeniu, że udziela odpowiedzi na pytanie prawne dopiero wówczas, gdy sąd, dokonując oceny kontroli konstytucyjności danego aktu normatywnego, dojdzie do przekonania, że nasuwają się wątpliwości co do zgodności danego aktu (jego poszczególnych unormowań) z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową czy ustawą.

Przesłanka przedmiotowa sprowadza się do tego, że podstawą kontroli konstytucyjności prawa w trybie pytania prawnego może być tylko kwestia zgodności konkretnych unormowań prawnych mających zastosowanie przy rozstrzygnięciu przez sądy spraw danej kategorii z unormowaniami Konstytucji lub innego aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej niż akt objęty kontrolą Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, nie może to być akt, który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy rozpatrywanej przez sąd pytający (por. wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14). Pytanie prawne nie może dotyczyć zgodności między unormowaniami o tej samej mocy. Sąd nie może w drodze pytania prawnego podejmować prób

inicjowania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Sąd nie powinien też występować z pytaniem prawnym, jeżeli nie zdoła przedstawić istotnych argumentów prawnych uzasadniających wątpliwości w zakresie zgodności zakwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją lub innym aktem o wyższej mocy prawnej.

Przesłanka funkcjonalna sprawia, że kontrola konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowana przez sąd w trybie pytania prawnego, musi być związana z konkretną sprawą zawisłą przed sądem pytającym. Przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest zatem jego relewantność w stosunku do rozpatrywanej przez sąd konkretnej sprawy. Tym samym musi wystąpić i zostać potwierdzona zależność pomiędzy pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem pytającym sprawy. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że obowiązek wykazania tej zależności spoczywa na sądzie pytającym (zob. postanowienie TK z dnia 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; postanowienie z dnia 10 października 2000 r., sygn. P. 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; postanowienie z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36).

Spełnienie przesłanki funkcjonalnej oznacza po stronie sądu pytającego konieczność wykazania, iż zgłoszone wobec kwestionowanych przepisów zastrzeżenia są obiektywnie uzasadnione i na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia z zastosowaniem procedury pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, sąd pytający winien wykazać (a co najmniej w wysokim stopniu uprawdopodobnić), że przepisy, których dotyczy przedstawione pytanie, znajdą zastosowanie jako podstawa prawna rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą zostało sformułowane pytanie prawne. Sąd pytający winien też, przed skierowaniem do Trybunału pytania prawnego, podjąć próbę usunięcia wątpliwości, dokonując wykładni zakwestionowanych przepisów przy zastosowaniu reguł interpretacyjnych

zalecanych przez doktrynę i używanych w orzecznictwie sądowym, w drodze stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 74 i n.; B. Nita, *Glosa do wyroku TK z 16 stycznia 2001 r., sygn. P 5/00*, „Palestra” nr 7-8/2000, s. 210).

Kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, sąd pytający powinien wykazać, że pomiędzy treścią pytania i spodziewaną odpowiedzią a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem pytającym sprawy występuje bezpośrednia i merytoryczna, prawnie istotna zależność (por. postanowienia TK: z dnia 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; z dnia 10 października 2000 r., sygn. P. 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; z dnia 15 maja 2007 r. sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; wyrok z dnia 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53) .

Z nakazu wskazania przez sąd, „w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy”, wynika procesowy obowiązek sądu pytającego uzasadnienia związku pytania z rozstrzygnięciem sprawy. Ustalenie tego związku winno być poprzedzone zbadaniem przez sąd pytający okoliczności dotyczących przedmiotu toczącego się postępowania (R. Hauser, *Instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 42). Tylko w wypadku, gdy wyeliminowanie z porządku prawnego – mocą orzeczenia Trybunału – kwestionowanego przez sąd pytający przepisu wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy (w której przedstawiono pytanie prawne), można uznać wystąpienie związku (relewantnego) pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a odpowiedzią na pytanie prawne (por. wyrok TK z dnia 30 października 2006 r. sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128).

Zgodnie z art. 32 ustawy o TK pytanie prawne musi spełniać wymogi pisma procesowego: wyraźnie określać zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, w tym wskazywać przedmiot i zakres pytania, odpowiednie wzorce kontroli oraz mieścić należycie sformułowane uzasadnienie zarzutów. Na sądzie pytającym spoczywa również ciężar udowodnienia, w zakresie podnoszonym, niezgodności z wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z dnia 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6 oraz wyroki: z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000 poz. 142 oraz z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy dojść do przekonania, że w niniejszej sprawie przesłanki, od których uzależniona jest możliwość przedstawienia pytania prawnego, można uznać za spełnione. Przedstawiającym pytanie prawne jest sąd, przed którym toczy się postępowanie w sprawie objętej zakresem jego właściwości, pytanie dotyczy zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, a od tej zgodności zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem przedstawiającym pytanie. Podkreślić przy tym należy w szczególności, iż przekonujące są argumenty WSA o związku funkcjonalnym pomiędzy przedmiotem pytania prawnego a sprawą przed nim zawisłą. Zaskarżony art. 215 ust. 2 u.g.n. był podstawą wydanych w sprawie decyzji, a wyrok

Trybunału Konstytucyjnego będzie miał wpływ na dokonywaną przez Sąd pytający ocenę ich legalności.

W tym miejscu trzeba nadmienić, że art. 215 ust. 2 u.g.n. był już przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną i zakończonej wyrokiem z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU 5/A/2011, poz. 40. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., i działek, które przed dniem wejścia w życie powołanego dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Okoliczność ta nie powoduje jednak, że w sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku. Z analizy przywołanego wyroku oraz treści pytania prawnego wynika bowiem, że zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie jest inny niż w sprawie o sygn. SK 41/09. Dobitne potwierdzenie tej tezy odnaleźć można w uzasadnieniu przywołanego urzeczenia, w którym Trybunał stwierdził, że „zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego determinowany jest zakresem żądania zawartego w *petitum* skargi konstytucyjnej” oraz, że „Trybunał nie bada innych przesłanek uprawniających do odszkodowania wymienionych w art. 215 ust. 2 u.g.n., w tym kwestii prawa do odszkodowania osób, które utraciły własność nieruchomości na podstawie dekretu warszawskiego przed 5 kwietnia 1958 r.”.

Kolejną kwestią, która wymaga zwrócenia uwagi jest sposób sformułowania pytania prawnego przez Sąd pytający. Należy podkreślić, że art. 215 ust. 2 u.g.n., dopuszcza możliwość odpowiedniego zastosowania przepisów tejże ustawy dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przeszła na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., a przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. Tymczasem Sąd pytający w *petitum* pytania prawnego nie rozróżnia tak określonych przedmiotów praw odszkodowawczych, posługując się zbiorczym pojęciem „nieruchomość”. Tak sformułowane pytanie prawne uznać trzeba za nieprecyzyjne, bowiem postępowanie, na kanwie którego zostało ono zadane, dotyczy odszkodowania za działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego z 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. W związku z tym, że pytanie prawne jest instytucją konkretnej kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny może wypowiedzieć się o konstytucyjności kwestionowanego przepisu jedynie w takim zakresie, w jakim będzie on miał zastosowanie w sprawie rozpatrywanej przez Sąd pytający. Biorąc to pod uwagę należy opowiedzieć się za objęciem kontrolą kwestionowanej regulacji w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego stanowiska, to jest wyłącznie w odniesieniu do odszkodowania za działkę, o której mowa w zaskarżonym przepisie.

Ostatnią kwestią wymagającą wstępnego rozważenia są wskazane w pytaniu prawnym wzorce kontroli. W *petitum* pytania Sąd pytający uczynił nimi art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Należy wszakże zauważyć, że w jego uzasadnieniu WSA wskazał z jednej strony na naruszenie

przez zaskarżoną regulację generalnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne oraz równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji), z drugiej zaś - na naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Taki sposób sformułowania zarzutów sugeruje, że Sąd pytający traktuje te ostatnie zasady jako odrębne, samoistne wzorce kontroli.

Dalsza analiza uzasadnienia pytania prawnego pozwala jednak stwierdzić, że powołana przez Sąd pytający argumentacja odnosi się wyłącznie do pierwszej grupy zarzutów, nie zawiera natomiast żadnych dowodów na poparcie zarzutów naruszenia przez art. 215 ust. 2 u.g.n. wskazanych przez Sąd jako samoistnych wzorców kontroli zasad: poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikających z art. 2 Konstytucji. Brak ten, w świetle omówionych wcześniej wymogów wynikających z art. 32 ustawy o TK, stanowi uchybienie formalne pytania prawnego powodujące niedopuszczalność jego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. W związku z powyższym postępowanie w zakresie badania zgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. z wymienionymi wzorcami kontroli wynikającymi z art. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przed ustosunkowaniem się do wątpliwości Sądu pytającego konieczne jest zwięzłe przedstawienie rozwiązań normatywnych dotyczących gruntów warszawskich, mających związek z problematyką poruszoną w niniejszej sprawie, poczynając od dekretu warszawskiego z 1945 r. (kompletne ich omówienie odnaleźć można w uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r. w sprawie SK 41/09).

Zgodnie z art. 1 dekretu warszawskiego z 1945 r., wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły z dniem wejścia w życie dekretu, to jest z dniem 21 listopada 1945 r., na własność gminy m.st. Warszawy, a następnie zaś – na skutek wejścia w życie dekretu z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14 poz. 130 ze zm.) – na własność państwa.

Stosownie do art. 5 dekretu, budynki i inne przedmioty znajdujące się na gruntach, które przeszły na własność państwa, pozostały własnością dotychczasowych właścicieli, jeżeli przepisy szczególne nie stanowiły inaczej.

Dotychczasowi właściciele przejętych gruntów (lub inne uprawnione podmioty) mogli w terminie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez państwo (gminę) zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatę symboliczną (art. 7 ust. 1 dekretu). Przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 16, poz. 112) stanowił, że *„[g]runt uważa się za objęty przez gminę m.st. Warszawy w posiadanie w rozumieniu art. 7 ust. (1) z dniem dokonania przez Zarząd Miejski w organie urzędowym Zarządu Miejskiego ogłoszenia o sporządzonym protokole oględzin, chociażby grunt ten znajdował się pod zarządem lub w faktycznym posiadaniu gminy”*.

Jeżeli wniosek o przyznanie na gruncie prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy nie został zgłoszony lub dotychczasowemu właścicielowi nie zostało przyznane prawo wieczystej dzierżawy albo prawo zabudowy, wszystkie budynki znajdujące się na tym gruncie przechodziły na własność gminy.

W art. 7 ust. 5, 8 i 9 dekretu przewidziano, że za utraconą własność zarówno gruntu, jak i budynku, jeżeli nie zostanie przyznane prawo do gruntu, należy się dotychczasowemu właścicielowi prawo do odszkodowania na zasadach określonych w tym dekrete. Do realizacji odszkodowań

przewidzianych w dekrete nie doszło, bowiem nie zostały wydane przepisy wykonawcze w tym zakresie.

Zaskarżony art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami od dnia wejścia w życie tej ustawy, to jest od dnia 1 stycznia 1998 r. r., reguluje kwestie odszkodowań za wskazane w tym przepisie nieruchomości, które podlegały przepisom dekretu warszawskiego z 1945 r.

Nadmienić należy, że przepis ten nawiązuje do pierwszej regulacji w tym przedmiocie, wprowadzonej przez ustawodawcę w art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), która weszła w życie z dniem 5 kwietnia 1958 r. Data wejścia w życie wymienionej ustawy ma istotne znaczenie, bowiem stanowi ona datę „progową”, determinującą możliwość uzyskania odszkodowania na podstawie zaskarżonego przepisu.

Następne kwestie dotyczące odszkodowania za nieruchomości warszawskie zostały uregulowane w - obowiązującej od dnia 1 sierpnia 1985 r. - ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99; dalej u.g.g.). Stosownie do przepisu art. 89 ust. 1 u.g.g., z dniem jej wejścia w życie wygasły *„prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279).”*.

Z kolei zgodnie z art. 90 ust. 2 u.g.g., zawarte w niej przepisy *„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 (dekretu warszawskiego z 1945 r. – przyp. wł.) mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni władania nią*

po dniu 5 kwietnia 1958 r.". W tekście jednolitym ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1991 r. – Dz. U. Nr 30 poz. 127 ze zm. – powyższe przepisy zostały oznaczone jako art. 82 ust. 1 i art. 83 ust. 2.

Warto zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny, orzeczeniem z dnia 31 maja 1989 r., sygn. K 2/88, OTK 1989/1/1, uznał przytoczony przepis art. 90 ust. 2 u.g.g. za niezgodny z art. 18 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

W wyniku nowelizacji, dokonanej przez art. 1 pkt 84 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), do art. 90 ust. 2 u.g.g. dodano zdanie w brzmieniu: *„W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.”*

Treść art. 83 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (oznaczonego jako art. 90 ust. 2 zgodnie z jej tekstem jednolitym, obowiązującym przed 1991 r.) została powtórzona w zaskarżonym art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z treści art. 215 ust. 2 u.g.n., który został przez ustawodawcę zamieszczony w Dziale VII ustawy, zatytułowanym *„Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe”*, wynika, że odszkodowanie może być przyznane za dom jednorodzinny i jedną działkę budowlaną.

Do odszkodowań tych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym przesłanki otrzymania odszkodowania są odmienne dla obu wymienionych wyżej przypadków.

Otrzymanie odszkodowania za działkę budowlaną jest uzależnione od utraty władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. przez poprzedniego właściciela lub jego następców prawnych (kwestie związane z otrzymaniem odszkodowania za dom jednorodzinny pozostają na marginesie niniejszych rozważań z przyczyn

wskazanych we wcześniejszym fragmencie niniejszego stanowiska), a dodatkowym warunkiem jest w tym przypadku przeznaczenie działki przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego z 1945 r. pod budownictwo jednorodzinne.

W świetle art. 215 ust. 2 u.g.n. nie mają możliwości uzyskania odszkodowania właściciele działek i ich następcy prawni, którzy władanie nią utracili przed dniem 5 kwietnia 1958 r.

To czasowe kryterium, przyjęte w kwestionowanej regulacji, w nieuzasadniony i arbitralny sposób różnicuje sytuację podmiotów będących w takiej samej sytuacji prawnej. Słusznie zatem Sąd pytający podnosi, że narusza przez to wskazane w *petitum* pytania prawnego konstytucyjne zasady: demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), równości i równej ochrony praw majątkowych (art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi, że “Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00 (OTK ZU 3/2001, poz. 51) „[p]rzepis ten ma zasadnicze znaczenie dla sytuacji prawnej obywateli i organów władzy państwowej i uznać go trzeba za fundament konstytucyjnoprawnego porządku Państwa Polskiego. Zasada demokratycznego państwa prawa była przedmiotem wielokrotnego zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, który w szeregu orzeczeń zdefiniował jej treść i zakres oraz wynikające z niej zasady szczegółowe...”.

W wyroku z dnia 8 grudnia 1999 r., sygn. SK 19/99, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w]yrażona w tym przepisie [art. 2 Konstytucji – przyp. wł.] zasada sprawiedliwości społecznej nie stanowi jedynie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej czy też swoistej "dyrektywy

programowej". W uznaniu Trybunału na gruncie tego przepisu można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa. Należy zauważyć, że ukształtowane już od dawna orzecznictwo Trybunału odnajdywało w zasadzie wyrażonej obecnie w art. 2 Konstytucji podstawę dla ochrony dostatecznie skonkretyzowanych praw podmiotowych, np. prawa do ochrony interesów w toku, ochronę praw nabytych, ochronę przed arbitralnym kreowaniem prawa ze skutkiem wstecznym etc. Wszystkie te utrwalone w orzecznictwie i spotykające się z powszechną akceptacją doktrynalną prawa podmiotowe znajdują swoje oparcie w zasadzie sprawiedliwości ściśle sprzężonej z zasadą demokratycznego państwa prawa." (OTK ZU Nr 7/1999, poz. 161).

Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości - zasady te wzajemnie się uzupełniają. Wielokrotnie wskazywano w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. O ile więc zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy prawnie relewantnej w danej sferze stosunków, o tyle zasada z art. 2 Konstytucji pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowanie danej cechy, czy też danego kryterium wyodrębnienia określonej kategorii podmiotów odpowiada względem sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego. W takim ujęciu wymaganie sprawiedliwego traktowania może nie tylko uzupełniać, ale może również korygować ocenę formułowaną na gruncie prawa do równego traktowania. W konsekwencji konkretne rozwiązanie

normatywne podporządkowane zasadzie równego traktowania z punktu widzenia wyróżnionego kryterium formalnego nie będzie mogło być uznane za zgodne z konstytucją, jeśli kryterium to nie odpowiada wymaganom sprawiedliwości (zob. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU 8/2001, poz. 258).

Jak wspomniano wyżej, zasada sprawiedliwości społecznej wiąże się nierozdzielnie z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji, z którą wzajemnie się uzupełniają.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące (por. uzasadnienie wyroku z dnia 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się stanowisko, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Argumenty te (uwzględniając także wcześniejsze wypowiedzi orzecznictwa TK), jak ujął Trybunał w orzeczeniu z dnia 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33) „muszą mieć: po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć

charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej”.

Tym samym „różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie”. (zob. OTK z 1996 r., t. II, poz. 33, s. 72-73). Do tego poglądu nawiązują także wyroki TK z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97 (OTK ZU nr 6/1997, poz. 502) i z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40) i wiele orzeczeń wydanych później.

Stosownie do treści art. 64 ust. 2 Konstytucji RP wszystkie prawa majątkowe podlegają równej ochronie prawnej.

Jakkolwiek zakres hipotezy art. 64 ust. 2 Konstytucji nie pokrywa się z zakresem hipotezy art. 32 ust.1 Konstytucji, to Trybunał Konstytucyjny wskazuje na bliskie związki pomiędzy zasadą równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zasadą równości wobec prawa.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99 (OTK ZU nr 1/2001, poz. 5), a także w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 października

2000 r., sygn. K 33/99 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 188), Trybunał podkreślił, że zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP stanowi pochodną ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się także, że zasada równości ma niejako charakter prawa drugiego stopnia (metaprawa), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi (przy czym nie chodzi tu bynajmniej wyłącznie o prawa i wolności konstytucyjne) lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich - niejako samoistnie. To właśnie ochrona własności i innych praw majątkowych (prawo pierwszego stopnia) może być wypełnieniem treści zasady równości i prowadzić do jej rzeczywistej realizacji (zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2007 roku, sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że art. 64 ust. 2 Konstytucji RP nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40 oraz z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94).

Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że równa ochrona nie oznacza identycznej intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych.

Reguły dopuszczalnych różnicowań ochrony praw majątkowych Trybunał zestawiał m.in. w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 października 2000 r., sygn. K 33/99 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Nawiązując do zasad wypracowanych na gruncie art. 32 Konstytucji RP wskazał, że zasada równej dla wszystkich

ochrony praw majątkowych mieści w sobie niewątpliwie dopuszczalność różnicowania tej ochrony. Jego przesłankami winny być jednak zawsze względy związane z racjonalnością takiego zróżnicowania, zachowaniem stosownej proporcji między jego celem a ograniczeniem praw kategorii podmiotów, których ochrona jest słabsza, i wreszcie odwołaniem do zasad i wartości konstytucyjnych, które takie zróżnicowanie by uzasadniały.

W innym wyroku Trybunał bardziej szczegółowo wskazał, że zasada równości polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2009 roku, sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84). W pierwszej kolejności trzeba ustalić, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji stanowiące przesłankę dla zastosowania zasady równości.

Dopiero stwierdzenie, że podobne sytuacje zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. W powyższym orzeczeniu Trybunał wskazał jednak, że odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy będzie ona usprawiedliwiona. Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych zawsze jednak muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie traktowanie podmiotów podobnych.

Analiza zaskarżonego przepisu, przeprowadzona w świetle opisanych i scharakteryzowanych wyżej wzorców kontroli, prowadzi do wniosku, iż

art. 215 ust. 2 u.g.n. narusza wynikające z tych wzorców zasady konstytucyjne i wprowadza niezgodne z Konstytucją zróżnicowanie jego adresatów.

Okoliczność, że będący adresatami tego przepisu dawni właściciele działek, które mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne i które zostały przejęte na podstawie dekretu warszawskiego z 1945 r., a także ich następcy prawni charakteryzują się wspólną cechą relewantną, nakazującą traktowanie ich w sposób równy, nie budzi wątpliwości. Kwestię tę rozstrzygnął już pozytywnie Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wcześniej wyroku z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, w którym oceniał konstytucyjność art. 215 ust. 2 u.g.n. z punktu widzenia zasady równości oraz zasady równej ochrony praw majątkowych, w zakresie w jakim przepis ten różnicował sytuację prawną wywłaszczonych właścicieli innych nieruchomości warszawskich niż wymienione w tym przepisie. Trybunał stwierdził wówczas, że „wspólną cechą relewantną decydującą o wyodrębnieniu na podstawie zaskarżonego przepisu porównywanych grup podmiotów, to jest byłych właścicieli (ich następców prawnych) domów jednorodzinnych lub działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną i byłych właścicieli (ich następców prawnych) innych nieruchomości warszawskich, jest to, że zostali oni pozbawieni własności tych nieruchomości na podstawie przepisów dekretu warszawskiego oraz nie złożyli wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy lub prawa te nie zostały im przyznane z jakichkolwiek innych powodów. W takiej sytuacji art. 7 ust. 5 dekretu warszawskiego zobowiązywał gminę do wypłacenia odszkodowania właścicielom oraz ich następcom prawnym bez jakiegokolwiek zróżnicowania podmiotowego czy przedmiotowego w tym zakresie. Obowiązek odszkodowawczy gminy dotyczył także budynków położonych na gruncie, które przeszły na własność gminy wskutek nieprzyznania byłemu właścicielowi prawa do gruntu.”.

Pogląd ten uznać należy za aktualny także w realiach niniejszej sprawy, bowiem w pełni odnosi się zarówno do tych byłych właścicieli działek

przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne, którzy utracili nad nimi władztwo po dniu 5 kwietnia 1958 r., jak i tych, którzy utracili je przed tą datą.

Mimo to, zaskarżony przepis uprawnia do odszkodowania za wywłaszczone na podstawie dekretu warszawskiego z 1945 r. działki przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne jedynie tych byłych właścicieli i ich następców prawnych, którzy zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po dniu 5 kwietnia 1958 r. Uprawnienia tego odmawia zaś znajdującym się w takiej samej sytuacji właścicielom takich działek, którzy władztwo nad nimi utracili przed wymienioną datą.

Kryterium, w oparciu o które zróżnicowano obie grupy byłych właścicieli, czyli data oznaczająca dzień wejścia w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, jest całkowicie arbitralne i pozbawione znaczenia z punktu widzenia ochrony praw właścicieli gruntów warszawskich. Nie można przy tym doszukać się uzasadnienia dla takiego zróżnicowania i relewantnej jego przesłanki. W takiej zaś sytuacji nie jest możliwa ocena tego zróżnicowania przez pryzmat przesłanki jego proporcjonalności i stwierdzenie, czy dochowano odpowiedniości relacji pomiędzy rangą celu a intensywnością naruszenia zasady równości i równej dla wszystkich ochrony prawa do odszkodowania jako innego prawa majątkowego.

Powyższe potwierdza zawartą w pytaniu prawnym tezę o przekroczeniu przez ustawodawcę konstytucyjnych przesłanek różnicowania sytuacji podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej w aspekcie ocenianej regulacji. Przyjęty przez ustawodawcę mechanizm różnicowania narusza wymagania obiektywności, racjonalności i sprawiedliwości kryteriów, według których dochodzi do odmiennego potraktowania adresatów danej regulacji prawnej. Zaznaczyć należy, iż różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Rozwiązania w zakresie odszkodowania, które zostało przyjęte w art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie da

się uznać za zgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej. Ustawodawca przyznał pewnej grupie właścicieli istotne uprawnienia majątkowe, pomijając innych w sposób arbitralny, w oparciu o kryterium, które nie ma żadnego uzasadnienia. Stan taki niewątpliwie narusza zasady równości i równej ochrony praw majątkowych.

Z tych względów należy stwierdzić, że art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania za działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, od pozbawienia poprzedniego właściciela działki bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r., jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego