

Sygn. akt

POSTANOWIENIE

Dnia 18 stycznia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia **WSA Mirosław Gdesz (spr.)**

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 18 stycznia 2013 r.

sprawy ze skargi **G B**
na decyzję **Wojewody Mazowieckiego**

z dnia **sierpnia 2012 r. nr**

w przedmiocie **odmowy przyznania odszkodowania za grunt nieruchomości warszawskiej**

postanawia:

- 1. przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne:
czy art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. 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 z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2. wystąpić o rozpoznanie pytania z udziałem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuratora Generalnego i pytającego Sądu;**
- 3. wyznaczyć sędziego Mirosława Gdesza do reprezentowania pytającego Sądu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.**



Na oryginale własny podpis
Za zgodność z oryginałem

Sygn. akt

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny.

1. W dniu lipca 2000 r. G B złożyła wniosek 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. z 1945 r. Nr 50, poz. 279).

2. Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia lutego 2012 r. nr , dotyczącą części przedmiotowej nieruchomości, odmówił G B przyznania odszkodowania za działki ewidencyjne nr i z obrębu , zabudowane budynkiem mieszkalnym i budynkiem szpitala. W uzasadnieniu organ wskazał na treść art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), zgodnie z którą przepisy powołanej ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność Państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r. oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 tego artykułu (więc przed dniem 21 listopada 1945 r.) mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli były właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. Zatem aby było możliwe ustalenie odszkodowania za nieruchomości objęte działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, spełnione muszą zostać łącznie dwa warunki - działka, przed dniem wejścia w życie dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne oraz poprzedni właściciel lub jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1945 r.

W toku postępowania organ I instancji ustalił, że przesłanka przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne została spełniona. Przy czym kluczową rolę dla rozstrzygnięcia sprawy odegrało ustalenie, kiedy poprzedni właściciel utracił możliwość faktycznego władania przedmiotową nieruchomością. Jednocześnie faktyczna możliwość władania nieruchomością to nie tylko efektywne korzystanie z niej, lecz także sama tylko możliwość takiego korzystania, choćby władający nie czynił z niej użytku. W toku prowadzonego postępowania organ I instancji stwierdził, że utrata możliwości faktycznego władania przez byłego właściciela opisaną

działką nr i nr z obrębu nastąpiła przed dniem 5 kwietnia 1958 r., a ustalenie to stało się podstawą do odmowy odszkodowania za w/w nieruchomość.

3. G B od wskazanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia lutego 2012 r. złożyła odwołanie.

4. Wojewoda Mazowiecki decyzją z dnia sierpnia 2012 r., nr utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Organ odwoławczy wskazał, że z zebranego przez organ I instancji materiału dowodowego wynika, iż poprzedni właściciel opisanej nieruchomości utracił możliwość faktycznego władania nią przed dniem 5 kwietnia 1958 r. Wobec tego organ I instancji – stosownie do regulacji zawartych w art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami - postąpił prawidłowo odmawiając odszkodowania za przedmiotową nieruchomość.

5. Na powyższą decyzję Wojewody Mazowieckiego G B złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji i decyzji ją poprzedzającej. Kwestionowanemu rozstrzygnięciu zarzuciła:

- naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 7, 8 i 77 kpa polegające na dokonaniu błędnej oceny całokształtu zebranego materiału dowodowego w sprawie, w szczególności przez błędne ustalenie, polegające na przyjęciu, iż w okolicznościach niniejszej sprawy były właściciel został pozbawiony możliwości władania nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r.;

- naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, iż w okolicznościach niniejszej sprawy były właściciel został pozbawiony możliwości władania nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r.

6. Rozpatrując sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowił wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego uznając, że od odpowiedzi na pytanie prawne co do konstytucyjności art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, gdyż w kontekście okoliczności rozpoznawanej sprawy powołany przepis budzi poważne wątpliwości, co do zgodności tego przepisu z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Zagadnienie konstytucyjne.

1. Kontrola decyzji wymienionej w pkt I.4. sprawowana jest pod względem zgodności tego aktu z prawem. Zakres kognicji Sądu w niniejszej sprawie wynika z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) i art. 134 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270; dalej: "P.p.s.a."). W każdym przypadku kontrola zgodności z prawem zaskarżonej decyzji zmierza między innymi do ustalenia, czy decyzja została wydana na podstawie przepisów zgodnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu wymaga między innymi spełnienia przesłanki funkcjonalnej: przedmiotem pytania może być wyłącznie akt normatywny mający bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym.

2.1 Wojewoda Mazowiecki w zaskarżonej decyzji z dnia sierpnia 2012 r. uznał, że art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami dotyczący odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości warszawskie objęte działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy 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 tego dekretu (przed dniem 21 listopada 1945 r.) mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli były właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. Organ odwoławczy wskazał, że z zebranego materiału dowodowego wynika, iż poprzedni właściciel opisanej nieruchomości utracił możliwość faktycznego władania nią przed dniem 5 kwietnia 1958 r., a więc G B , jako następcy prawnemu byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości, nie przysługuje odszkodowanie za tą nieruchomość – stosownie do treści art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

2.2 Kontrola zgodności z prawem zaskarżonej decyzji nie ogranicza się do oceny zasadności zarzutów zawartych w skardze, ale zmierza między innymi do ustalenia, czy decyzja została wydana na podstawie przepisów zgodnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Wydanie decyzji na podstawie przepisów niespełniających tego warunku prowadzi bowiem do stwierdzenia, że w toku postępowania administracyjnego uchybiono prawu w sposób uzasadniający uchylenie zaskarżonego

aktu (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b P.p.s.a. w zw. z art. 145a § 1 k.p.a.). Tym samym kwestia oceny zgodności z Konstytucją powołanego art. 215 ust. 2 ustawy z 1997 r. ma fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia przez Sąd sprawy ze skargi G
B

2.3 Jedną z koniecznych przesłanek wymaganych dla ustalenia odszkodowania w trybie w/w art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest pozbawienie strony faktycznej możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r. Powołany przepis daje zatem podstawę do otrzymania odszkodowania jedynie ograniczonej grupie osób pozbawionych, na podstawie dekretu warszawskiego z 1945 r., prawa własności nieruchomości warszawskich. Jest to kontynuacja regulacji zawartych w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. Nr 18, poz. 94) (art. 53 ust. 1) oraz ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99). Powyższe ograniczenie w 1958 r. stanowiło jednocześnie uzupełnienie regulacji odszkodowawczej, zawartej w art. 9 w/w dekretu. Obecnie jednak brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla utrzymywania takiej daty granicznej. Zróżnicowanie sytuacji prawnej poprzednich właścicieli, z uwagi na nie mającą obecnie istotnego znaczenia datę 5 kwietnia 1958 r. wywołuje ogromne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności, czy nie pozostaje w sprzeczności z zasadą równości. Zasada ta wyrażona w art. 32 ust 1 Konstytucji nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów należących do określonej klasy (kategorii). W rzeczywistości natomiast osoby, które mogły korzystać z nieruchomości dekretowych dłużej niż do 5 kwietnia 1958 r., traktowane są lepiej niż osoby, które nie miały możliwości korzystania z wywłaszczonej nieruchomości w okresie wcześniejszym, tj. już od 1948 r. Nastąpiło zatem nieuzasadnione zróżnicowanie właścicieli wywłaszczonych nieruchomości warszawskich z uwagi na datę utraty władztwa nad nieruchomością objętą dekretem – bez uzasadnionej przyczyny tego zróżnicowania. Poprzednik prawny skarżącej (dawny właściciel wywłaszczonej nieruchomości) utracił władztwo nad tą nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r., co pomimo spełnienia pozostałych przesłanek ustawowych uniemożliwiło przyznanie skarżącej odszkodowania za nieruchomość. Oznacza to, że na mocy przepisu art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami skarżąca jest niejako dyskryminowana w stosunku do osób, które utraciły władztwo nad wywłaszczoną nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r. Przy czym trudno obiektywnie wskazać jakąkolwiek wartość konstytucyjną, która uzasadniałaby takie rozróżnienie. Jednocześnie zauważyć należy, że sytuacja, kiedy

nieruchomość pozostawała niezagospodarowana do dnia 5 kwietnia 1948 r. przesądza w zasadzie o zachowaniu możliwości korzystania z nieruchomości przez poprzedniego właściciela albo jego następcę prawnego.

2.4 Takie ograniczenie zakresu osób, które mogą ubiegać się o odszkodowanie stosownie do trybu art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oznacza tym samym niemożność do otrzymania odszkodowania przez wszystkich tych byłych właścicieli lub ich następców prawnych, którzy utracili władztwo nad nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r. Ograniczenie to stało się powodem pozbawienia pewnej grupy osób, w tym m.in. skarżącej, prawa do jego uzyskania.

Zdaniem Sądu orzekającego w niniejszej sprawie, powyższe powinno być przedmiotem kontroli konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny. Wobec czego dla niniejszej sprawy konieczne wydaje się dokonanie oceny zgodności art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

2.5 W szczególności Sąd zadający pytanie powziął wątpliwość, co do zgodności art. 215 ust. 2 powołanej ustawy z 1997 r.:

a) z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP ustanawiających równość wszystkich wobec prawa i dających wszystkim obywatelom prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zatem należy rozważyć, jak wskazane gwarancje konstytucyjne należy odnieść do powołanego art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który odbiera prawo uzyskania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość warszawską właścicielom, którzy utracili własność tej nieruchomości przed dniem 5 kwietnia 1958 r. Wobec czego konieczna jest – zdaniem Sądu - ocena przez Trybunał, czy nie naruszono zasady równej ochrony praw, co uzasadnia rozpatrywanie kwestionowanej regulacji 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.

b) z art. 2 Konstytucji RP w zakresie respektowania nakazu poprawnej legislacji oraz z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zasada ta wskazuje, że Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli. Wynika z niej poszanowanie dla wolności, równości oraz praw jednostki. Przy czym w demokratycznym państwie prawnym mają być zabezpieczone nie tylko prawa większości, ale także winien być respektowany głos i wola mniejszości społeczeństwa.

Wobec czego zasady zaufania obywatela do państwa i pewności prawa nakazują, takie samo traktowanie przez prawo podmiotów będących w takiej samej lub analogicznej sytuacji prawnej. Wobec tego zauważyć należy, iż pozbawienie prawa do odszkodowania za utraconą własność nieruchomości uzależnione od daty utraty przez poprzedniego właściciela władztwa faktycznego nad tą nieruchomością, stanowi zaprzeczenie wskazanej powyżej zasady równości. Racjonalnym wydaje się zatem zrównanie sytuacji prawnej tych podmiotów, umożliwiając uzyskanie odszkodowania niezależnie od daty nastąpienia utraty władztwa faktycznego nad wyłączonej nieruchomością. Przy czym grupa pomiętych obecnie osób jest niewątpliwie znaczna, zatem czy niezasadna byłaby sytuacja, w której osoby te lub ich następcy prawni mogliby w terminie określonym czasowo wystąpić ze stosownym wnioskiem o odszkodowanie za wyłączonej nieruchomością, nad którą poprzedni właściciele utracili faktyczne władztwo po dniu 5 kwietnia 1958 r. Jednocześnie po ograniczonym terminie przewidzianym do wystąpienia z takim wnioskiem wszystkie roszczenia odszkodowawcze powinny zostać wygaszone.

2.6 Oznacza to, że ocena zgodności art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami z art. 2, art. 32 ust. 1 i z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym i oceny skutków retrospektywnego działania nowego prawa z punktu widzenia konstytucyjnych zasad państwa prawnego.

3. Wskazane powyżej wątpliwości uzasadniały przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego ujętego w pkt 1 orzeczenia. W pkt 2 i 3 postanowienia Sąd wykonał dyspozycję art. 27 pkt 2a i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W tym stanie sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na postawie art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, orzekł jak w sentencji postanowienia.



Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Sędzią wyznaczonym do sprawy

A handwritten signature in black ink, appearing to be "K. Jędrzejko".