SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 1/18
BAS-WPTK-207/18

Warszawa, 10 maja 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 14. 05. 2018
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej D R i K R z 15 listopada 2016 r. (sygn. akt SK 1/18), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i prawny

1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący są spadkobiercami byłego właściciela nieruchomości położonej w K o powierzchni około hektarów (dalej: nieruchomość), która na mocy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 1 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13; dalej: dekret PKWN o reformie rolnej) stała się własnością Skarbu Państwa. Dnia października 1946 r. sąd wieczystoksięgowy wpisał Skarb Państwa jako właściciela nieruchomości na podstawie § 12 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. nr 10, poz. 51) oraz art. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz. U. nr 39, poz. 233), w oparciu o zaświadczenie Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego w P z września 1946 r.

Na podstawie art. 128 ust. 1 w związku z art. 129 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 121, ze zm.; dalej: u.g.n.) skarżący złożyli wniosek do Starosty Powiatowego w G (dalej: starosta) o ustalenie i wypłatę odszkodowania za nieruchomość K przejętą na rzecz Skarbu Państwa na podstawie dekretu PKWN o reformie rolnej. Wniosek ten został rozpatrzony negatywnie (decyzja z stycznia 2014 r., nr). Organ uznał, że wskazane we wniosku przepisy nie mogą stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji o odszkodowaniu za grunty wywłaszczone przed dniem wejścia w życie u.g.n., tj. 1 stycznia 1998 r.

Skarżący złożyli odwołanie od tej decyzji do Wojewody (dalej: wojewoda), wnosząc o uchylenie decyzji starosty i przyznanie wnioskowanego odszkodowania albo przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Dnia kwietnia 2014 r. wojewoda wydał decyzję (nr), w której utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję starosty. W jego

ocenie skoro poprzedni właściciel nieruchomości został pozbawiony prawa własności na podstawie dekretu PKWN o reformie rolnej, to wszelkie kwestie dotyczące ewentualnego odszkodowania z tego tytułu, należy odnosić do wskazanego aktu prawnego, który nie został wyeliminowany z obrotu prawnego. Tym samym skoro w jego treści nie można odnaleźć przepisów, które poruszałyby kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej za przejęcie nieruchomości i jednocześnie po przemianach ustrojowych przepisy te nie uległy zmianie, to ustalanie odszkodowania w oparciu o inny akt prawny byłoby działaniem pozbawionym podstawy prawnej.

Skargę na decyzję wojewody skarżący wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P (dalej: WSA). Zarzucili w niej naruszenie art. 128 ust. 1, art. 129 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt. 2 i 3, art. 130 ust. 1 u.g.n. poprzez przyjęcie, że odszkodowanie nie jest należne w sytuacjach, w których nieruchomości były przejmowane na rzecz Skarbu Państwa na podstawie dekretu PKWN o reformie rolnej. Ich zdaniem przejęcie nieruchomości w trybie tego dekretu było wywłaszczeniem byłego właściciela, przy czym formą wywłaszczenia był akt normatywny, a nie decyzja administracyjna. Skutek zastosowania jednej i drugiej formy jest taki sam, co prowadzi do wniosku, że podmiotów, którym odebrano własność nie należy różnicować. Skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji i skierowanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi administracji. Ponadto, na mocy art. 193 Konstytucji skarżący wnieśli o wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w związku z przedmiotową sprawą. Wojewoda w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie i podtrzymał swoją dotychczasową argumentację. Wskazał też, że przejęcie gruntów na podstawie dekretu PKWN o reformie rolnej nie stanowiło aktu wywłaszczenia, lecz było instrumentem politycznym zmierzającym do nowego ukształtowania stosunków społeczno-gospodarczych. Brakowało określenia celu publicznego jakiemu służyło, a w sprawie nie zapadło żadne indywidualne orzeczenie organu wywłaszczeniowego.

WSA, wyrokiem z sierpnia 2014 r., sygn. akt (dalej: wyrok WSA), uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Sąd uznał, że zasadniczy problem w sprawie sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy przepisy aktualnie obowiązującej u.g.n. mogą znaleźć zastosowanie do stanów faktycznych zaistniałych przed wejściem w życie tej ustawy. W ocenie WSA brak regulacji dotyczącej możliwości ustalenia odszkodowania w dekrecie PKWN o reformie rolnej nie przesądza o braku podstaw prawnych do ustalenia

odszkodowania w ogóle. WSA, odnosząc się do przepisów u.g.n., wskazał, że art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. „stwarza możliwość zrealizowania obowiązku wypłaty odszkodowania w takich przypadkach, gdzie przewidziane przez akt normatywny będący podstawą wywłaszczenia, odszkodowanie nie zostało ustalone, a mamy do czynienia z wywłaszczeniem w rozumieniu obecnej Konstytucji oraz obecnie obowiązujących przepisów o wywłaszczeniu" (wyrok WSA, s. 14). WSA stwierdził także, że „użyty w art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. termin pozbawienie praw do nieruchomości może oznaczać każde działanie władcze przynoszące skutek w postaci odebrania praw do nieruchomości podmiotom, którym one przysługiwały, a nie tylko takie działania, jakie w komentowanej ustawie zostały zakwalifikowane do kategorii wywłaszczania, ewentualnie określone jako ograniczanie praw do nieruchomości lub jako ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości" (wyrok WSA, s. 17). W konsekwencji WSA uznał za wadliwą decyzję o odmowie ustalenia i wypłaty odszkodowania. Przesądził również, że nie zachodzi potrzeba wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, gdyż obowiązujące przepisy umożliwiają dochodzenie w trybie administracyjnym odszkodowania za przejęcie prawa własności na rzecz Skarbu Państwa bez ustalenia należnego odszkodowania, w tym również przejęcie w trybie dekretu PKWN o reformie rolnej.

Od wyroku WSA wojewoda wniósł skargę kasacyjną. Zaskarżył ten wyrok w całości. Wniósł o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia WSA. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego i procesowego. Wojewoda wskazał, że pozbawienie prawa własności w niniejszej sprawie nastąpiło w drodze aktu prawnego o mocy powszechnie obowiązującej (o randze równej ustawie), a nie w drodze indywidualnej i konkretnej decyzji administracyjnej i z tego powodu normy dotyczące odszkodowania w przedmiotowej sprawie powinny być odczytywane łącznie z odpowiednimi przepisanymi tego aktu prawnego, który stanowił podstawę pozbawienia prawa własności nieruchomości. Tym samym, skoro pozbawienie prawa własności skarżących nastąpiło w oparciu o dekret PKWN o reformie rolnej, który w obecnym brzmieniu nie przewiduje możliwości ustalenia jakiegokolwiek odszkodowania za dokonaną nacjonalizację nieruchomości, to nie ziściła się przesłanka pozytywna możliwości ustalenia i wypłaty odszkodowania. Z tego powodu, zdaniem Wojewody , interpretacja art. 129 ust. 5 pkt. 3 u.g.n. w związku z art. 2 ust. 1 zd. 3 dekretu PKWN o reformie rolnej prowadząca do możliwości ustalenia i wypłacenia odszkodowania za

nieruchomość przejętą na podstawie tego dekretu jest nie do pogodzenia z zasadą legalności.

Skarżący złożyli odpowiedź na wniesioną skargę kasacyjną, w której wnieśli o oddalenie skargi kasacyjnej. W uzasadnieniu, skarżący wskazali, że odebranie własności na podstawie dekretu PKWN o reformie rolnej nie było wywłaszczeniem, a także, że nie należy rozróżniać sytuacji osób pozbawionych własności na podstawie tego dekretu z sytuacją osób, których pozbawiono własności w drodze decyzji czy tych, które wyzbyły się nieruchomości w drodze cywilnoprawnej. Ponadto, zdaniem skarżących, art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. może mieć zastosowanie również do stanów faktycznych poprzedzających jego wejście w życie.

sierpnia 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok (sygn. akt ; dalej: wyrok NSA), w którym uchylił zaskarżony wyrok WSA i oddalił skargę. NSA uznał, że „nacjonalizacja dokonana w trybie dekretu [PKWN o reformie rolnej – uwaga własna] rodziła skutek pozbawienia prawa i może być kwalifikowana jako wywłaszczenie *sensu largo*", ale jednocześnie „nie może być uznana za wywłaszczenie w rozumieniu art. 128 ust. 1 u.g.n., rodzące obowiązek odszkodowania" (wyrok NSA, s. 11). Ponadto, NSA wskazał, że art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. „uzależnia ustalenie odszkodowania od istnienia w obowiązujących przepisach regulacji przewidującej odszkodowanie za konkretny przypadek pozbawienia prawa do nieruchomości. W przypadku pozbawienia w innym trybie niż wywłaszczenie aktem indywidualnym, art. 128 ust. 1 u.g.n. nie może stanowić źródła obowiązku odszkodowawczego" (wyrok NSA, s. 11).

2. Skarżący w piśmie datowanym na 15 listopada 2016 r. (dalej: skarga) wnieśli skargę konstytucyjną. Żądają zbadania zgodności art. 128 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt 3 i art. 112 u.g.n. z art. 64 Konstytucji w związku z Preambułą, art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji oraz art. 21 ust. 2 w związku z Preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji, oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) w związku z art. 64 Konstytucji, oraz Preambułą, art. 17 pkt 1, art. 20 i art. 21 pkt 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202, str. 389) w związku z art. 64 Konstytucji. W dniu 13 września 2017 r. zostało wydane zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego wzywające skarżących do usunięcia braków formalnych złożonej skargi konstytucyjnej poprzez

wskazanie naruszonych konstytucyjnych praw podmiotowych, o których rozstrzygały orzekające w sprawie organy i sądy administracyjne, wynikających z wzorców kontroli przywołanych w skardze oraz wyjaśnienie, w jaki sposób art. 112 ust, 2, art. 128 ust. 1 oraz art. 129 ust. 5 pkt. 3 u.g.n. naruszają prawa podmiotowe skarżących wynikające z wzorców kontroli przywoływanych w skardze. Skarżący złożyli stosowne pismo procesowe 21 września 2017 r. (dalej: uzupełnienie skargi). 6 grudnia 2017 r. Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu skargi, wydał postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 128 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt 3 i art. 112 u.g.n. z art. 64 Konstytucji w związku z Preambułą, art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji oraz z art. 21 ust. 2 w związku z Preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji oraz o odmowie nadania dalszego biegu skardze w pozostałym zakresie.

II. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem postępowania jest badanie zgodności:

a) art. 128 ust. 1 u.g.n. – w zakresie, w jakim uniemożliwia on dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN – z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji w związku z Preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz z art. 21 ust. 2 Konstytucji w związku z Preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;

b) art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. – w zakresie, w jakim uniemożliwia on dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN – z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji w związku z Preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz z art. 21 ust. 2 Konstytucji w związku z Preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;

c) art. 112 ust. 2 u.g.n. – w zakresie, w jakim uniemożliwia on dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN – z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji w związku z Preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz z art. 21 ust. 2 Konstytucji w związku z Preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. Zaskarżone przepisy stanowią:

Art. 128 ust. 1 u.g.n.: „Wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw".

Art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n.: „Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu: [...] gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie".

Art. 112 ust. 2 u.g.n.: „Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości".

III. Zarzuty skarżących

1. Skarżący łączą z wydaniem wyroku NSA z sierpnia 2016 r. (sygn. akt) naruszenie następujących praw i zasad konstytucyjnych: prawa do własności, innych praw majątkowych i dziedziczenia (art. 64 ust. 1-3 Konstytucji) oraz prawa do ich ochrony i zasady przyznania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie (art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji), zasady proporcjonalności, zasady ograniczenia praw tylko w drodze ustawy i w sposób wskazany w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasady równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji), zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasady naprawienia szkód wyrządzonych przez państwo.

2. W ocenie skarżących wskutek interpretacji zaskarżonych przepisów w sposób przyjęty przez NSA zostali oni faktycznie pozbawieni prawa do słusznego odszkodowania za należącą do ich spadkodawców nieruchomość „wywłaszczoną na rzecz Skarbu Państwa" (uzupełnienie skargi, s. 2). Zdaniem skarżących, organy administracji i sądy nie zastosowały konstytucyjnych norm ochrony własności, praw majątkowych i dziedziczenia i wskutek tego nie przyznały im prawa do odszkodowania za utraconą przez ich spadkodawców własność (uzupełnienie skargi, s. 70).

Skarżący podnoszą, że NSA „nie uwzględnił zarzutu naruszenia prawa materialnego przez organy administracji, tj. art. 128 ust. 1 w związku z art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy u.g.n. w związku z art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu PKWN" i zarazem przyjął, iż odebranie nieruchomości w ramach dekretu PKWN o reformie rolnej „stanowi wywłaszczenie nieruchomości" (skarga, s. 8). Wskazują, iż dawnych właścicieli, „którym odebrano nieruchomości w ramach reformy rolnej, pozbawiono własności nie dając im nic w zamian w przeciwieństwie do różnych podmiotów, którym odebrano i odbiera się własność" i tym samym „naruszono zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji. Jedynie bowiem dawni właściciele, którym odebrano własność w ramach reformy rolnej [na podstawie Dekretu PKWN] nie mogą dochodzić ustalenia odszkodowania na podstawie art. 128 ust. 1 i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n., a możliwość taką mają różne podmioty, którym także w poprzednim ustroju odbierano własność na podstawie różnych ustaw" (uzupełnienie skargi, s. 2-3).

Skarżący podnoszą, że możliwość przyznania odszkodowania nie jest zależna od tego, czy niewypłacenie odszkodowania za wywłaszczone mienie „nastąpiło wbrew obowiązującym wówczas [w momencie wywłaszczenia] przepisom, czy też – jak w niniejszym przypadku – było z tymi przepisami zgodne" (uzupełnienie skargi, s. 75). W tym kontekście „warunkiem przyznania odszkodowania na podstawie art. 129 ust. 5 pkt. 3 u.g.n. nie jest wymóg, aby było ono przewidziane w przepisach stanowiących podstawę pozbawienia praw do nieruchomości, tylko aby obowiązujące (obecnie) przepisy takie odszkodowanie przewidywały" (uzupełnienie skargi, s. 75). Tym samym „brak jest podstaw do różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, które nie otrzymały odszkodowania pomimo pozbawienia ich prawa własności" (uzupełnienie skargi, s. 7).

Zdaniem skarżących nie można rozróżniać sytuacji osób pozbawionych własności na podstawie dekretu PKWN o reformie rolnej z sytuacją osób, które wywłaszczono na podstawie decyzji, które wyzbyły się nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej albo zostały pozbawione własności z mocy prawa (uzupełnienie skargi, s. 79). Wobec tego, w ocenie skarżących, „wszystkie podmioty zatem, którym odebrano nieruchomość czy to na podstawie aktu prawnego, decyzji administracyjnej czy umowy cywilnoprawnej winny być równo traktowane i nie można różnicować ich sytuacji prawnej w zależności od podstawy, na której zostali wywłaszczeni" (uzupełnienie skargi, s. 79).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w dniu 29 listopada 2016 r., a więc przed wejściem w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej: przepisy wprowadzające ustawę o TK): „Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy, z wyjątkiem: 1) art. 1-6, które wchodzą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia niniejszej ustawy; 2) art. 16-32, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2018 r." Ogłoszenie przepisów wprowadzających ustawę o TK miało miejsce w dniu 19 grudnia 2016 r. Zgodnie z art. 3 przepisów wprowadzających ustawę o TK: „Traci moc ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), z wyjątkiem art. 18 ust. 1, 4 i 5, które tracą moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2018 r.". Zgodnie z regulacją art. 9 przepisów wprowadzających ustawę o TK: „1. Do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, zwanym dalej «Trybunałem», wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, stosuje się przepisy tej ustawy. 2. Czynności procesowe dokonane w postępowaniach, o których mowa w ust. 1, pozostają w mocy".

Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w odniesieniu do przedmiotowej skargi, skoro postępowanie zainicjowane rozpatrywaną skargą nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy o TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy tej ustawy (postanowienie TK z 6 grudnia 2017 r., sygn. akt Ts 247/16).

2. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r.,

sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w postanowieniu TK o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

3. Sformułowany przez skarżących zarzut, że o ile możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 128 ust. 1 i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. mają różne podmioty, którym „w poprzednim ustroju odbierano własność na podstawie różnych ustaw", dawni właściciele, „którym odebrano własność w ramach reformy rolnej są tej możliwości pozbawieni" (uzupełnienie skargi, s. 3), nakazuje rozważyć zawisły przed Trybunałem problem konstytucyjny z perspektywy pominięcia legislacyjnego, które może być przedmiotem badania konstytucyjności, oraz zaniechania ustawodawcy, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

4. Wskazane rozróżnienie pojawiło się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji (por. orzeczenie z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jest ono powszechnie stosowane także w najnowszych judykatach TK (por. podsumowanie dotychczasowego orzecznictwa w wyrokach z: 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09 i 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11).

Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że nie

posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju (zob. przykładowo postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02), gdyż w innym wypadku wcieliłby się w rolę prawodawcy. Trybunał zaznacza w ten sposób, że jego rolą „nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji" (postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08).

W świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych, czyli tego, co prawodawca unormował. Ze względu na założenie 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 (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95). Pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane przez Trybunał ocenie zgodności z Konstytucją. Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o tego typu wadliwości regulacyjnej jest, co do zasady, niekwestionowana (zob. przykładowo wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05 i powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „nie posiada on kompetencji prawotwórczych (zob. post. TK z 7.8.1998 r., TS 83/98, OTK-A 1998, Nr 5, poz. 86) ani kompetencji do kontroli zaniechań prawodawczych, tj. działań prawodawcy polegających na «świadomym pozostawieniu przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym» (zob. wyr. TK z 24.10.2001 r., SK 22/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 216). [...] sprawuje natomiast kontrolę tzw. pominięć prawodawczych: «zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji» (*L. Bosek*, Bezprawie legislacyjne, *passim*; wyr. TK z 17.4.2007 r., SK 20/05, OTK-A 2007, Nr 4, poz. 38). Chodzi o sytuację, w której integralną, funkcjonalną

częścią treści jakiejś normy powinien być pewien brakujący element, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia (wyr. pełnego składu TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108; zob. także post. TK z 14.5.2009 r., TS 189/08, OTK-B 2009, Nr 3, poz. 202).

Granice między zaniechaniami prawodawczymi a pominięciami prawodawczymi są dość płynne (wyr. pełnego składu TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108), co wynika z braku jednoznacznego kryterium pozwalającego oddzielić te dwie sytuacje (*P. Tuleja*, Zaniechanie ustawodawcze, s. 397–398). W orzecznictwie wskazuje się dwa kryteria. Z jednej strony TK odmawia wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, gdy brak unormowania wiąże się ze «świadomym» pozostawieniem przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym (post. z 16.6.2009 r., SK 12/07, OTK-A 2009, Nr 6, poz. 95; zob. także *K. Gonera, E. Łętowska*, Artykuł 190, s. 4–5 oraz *M. Safjan*, Odpowiedzialność odszkodowawcza, s. 57), TK uznaje zaś za dopuszczalną kontrolę stanu prawnego, w którym niekonstytucyjny skutek jest «następstwem przypadkowej konfiguracji przesłanek normowania w ustawodawstwie zwykłym» (wyr. TK z 9.6.2003 r., SK 5/03, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 50). Z drugiej strony TK przyjmuje istnienie swojej kognicji, gdy badane unormowanie nie odnosi się do wszystkich przypadków, do których zgodnie z zasadami konstytucyjnymi powinno się odnosić. Jak trafnie zauważono, w takiej sytuacji «pozytywny wynik badania kognicji zawsze jest jednocześnie dowodem niekonstytucyjności poddanego kontroli pominięcia legislacyjnego» (zob. zd. odrębne sędzi *M. Pyziak-Szafnickiej* do wyr. TK z 13.6.2011 r., SK 41/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 40). Do takich sytuacji odnosi się pogląd TK: «linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem» (post. TK z: 29.11.2010 r., P 45/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 125; 11.12.2002 r., SK 17/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 98). Trybunał podkreśla, że w sytuacji, w której skarżący kwestionuje zgodność pominięcia prawodawczego z Konstytucją RP, musi on precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane, i wskazać przepisy Konstytucji RP, z których wynika obowiązek unormowania określonych kwestii (zob. wyr. TK z 16.11.2010 r., K 2/10, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 102; post. TK

z 4.4.2012 r., SK 7/10, OTK-A 2012, Nr 4, poz. 44). Niekiedy Trybunał Konstytucyjny odmawia również merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, gdy stwierdzi, że «celem» inicjatora postępowania kontrolnego jest stwierdzenie niezgodności zaniechania prawodawczego z Konstytucją RP (zob. wyr. z 2.7.2002 r., U 7/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 48), niezależnie od wskazywanego przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli" (L. Bosek, M. Wild, *Komentarz do art. 79 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb. 55-58).

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

„Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (por. np. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcjonalnych (por. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych («co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia

z zaniechaniem ustawodawczym» – por. np. postanowienie z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 535).

Przy ocenie «jakościowej tożsamości» materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: «zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym» (powołane postanowienie o sygn. SK 17/02).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. Jak stwierdzono we wspomnianym już wyroku o sygn. K 3/00, «postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej (...)». Dotyczy to w szczególności autorów skarg konstytucyjnych: «Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego [w skardze konstytucyjnej] wymaga (...) wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. (...) Skarżący nie może domagać się jednak wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw»" (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

6. Analizując treść zarzutu sformułowanego w będącej przedmiotem niniejszego stanowiska skardze konstytucyjnej, należy stwierdzić, iż zarzut ten implikuje postulat uzupełnienia normy wywodzonej z zakwestionowanego przepisu, co można *prima facie* interpretować jako pominięcie ustawodawcze. Skarżący kwestionowaną regulację uznają za niepełną w świetle powołanych standardów konstytucyjnych. Podnoszą, że „nie można rozróżniać sytuacji osób pozbawionych własności na podstawie dekretu o reformie rolnej z sytuacją osób, których wywłaszczono na podstawie np. decyzji lub też którzy wyzbyli się nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej lub też pozbawieni własności zostają z mocy prawa" (skarga, s. 19). Przesądzenie tego, czy faktycznie mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym i dopuszczalna była merytoryczna ocena objętych skargą zarzutów, należy w tym celu co najmniej ustalić występowanie:

- jakościowej tożsamości (a przynajmniej – daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej
- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych w sposób wskazany przez autora wniosku
- przypadkowości (nieintencjonalności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących.

7. W pierwszej kolejności rozważenia wymaga to, jaki jest stopień podobieństwa pomiędzy przejęciem nieruchomości na podstawie dekretu PKWN o reformie rolnej a wywłaszczeniem, o którym mowa w zaskarżonych przepisach u.g.n., a także to, jak wskazane akty odnoszą się do kwestii odszkodowania za przejęte mienie.

Trybunał w wyroku z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01 wypowiedział się na temat charakteru prawnego dekretu PKWN o reformie rolnej. Akt ten przewidywał „przejście z mocy prawa na własność Skarbu Państwa bez jakiegokolwiek wynagrodzenia (odszkodowania) nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, o ile należały one do jednej z czterech kategorii, wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt b)-e) tego dekretu. W szczególności przejściu na własność Skarbu Państwa podlegała większa własność ziemska (dekret – przy pewnym zróżnicowaniu terytorialnym - przyjmował granicę 50 hektarów powierzchni użytków rolnych bądź 100 hektarów powierzchni ogólnej), a także nieruchomości ziemskie będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej i obywateli polskich

narodowości niemieckiej oraz będące własnością osób skazanych za zdradę stanu, za pomoc okupantom ze szkodą dla Państwa lub miejscowej ludności oraz za inne przestępstwa przewidziane w dekrecie PKWN z 12 września 1944 r. Nowelizacja dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej uzupełniła ten katalog o osoby skazane za dezercję lub uchylanie się od służby wojskowej".

Dekret PKWN o reformie rolnej stanowił jeden z grupy aktów nacjonalizacyjnych wydawanych między 1944 a 1962 rokiem. Przewidywały one przejęcie od dotychczasowych właścicieli różnych kategorii dóbr. Powojenna nacjonalizacja objęła nieruchomości gruntowe, budynkowe, lokalowe, a także przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolne wraz z ich częściami składowymi. Własnością państwa stały się jeziora, lasy, apteki, tabor żeglugi śródlądowej, majątki opuszczone i poniemieckie. Nacjonalizacji dokonywano na podstawie różnych tytułów prawnych. W większości wypadków ekspropriacja następowała bez odszkodowania.

Dekret PKWN należał do aktów nacjonalizacyjnych mających charakter rewolucyjny, wydawanych w pierwszych latach po zakończeniu drugiej wojny światowej, w związku z kształtowaniem się zrębów nowego ustroju. Był to akt „świadomie i celowo odrzucający wszelkie zaczepienia o zastany system obowiązującego prawa" (wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01). Jego funkcją było dokonanie całościowej zmiany struktury własności i stosunków społecznych w rolnictwie. Obejmował w zasadzie ogół większych nieruchomości ziemskich na terytorium państwa.

Trybunał ustalił, że „zmiany stosunków własnościowych dokonane na podstawie tego dekretu zmierzały do realizacji trzech celów. Pierwszy był nakierowany na ekonomiczną eliminację grupy posiadaczy ziemskich, co stanowiło realizację ideologicznej koncepcji nowej władzy zmierzającej do całkowitej przebudowy gospodarczej i socjalnej struktury polskiego społeczeństwa, a zwłaszcza likwidacji indywidualnej własności środków produkcji. Drugi zmierzał do rozszerzenia drobnej własności gospodarstw rolnych, co wprawdzie nie korespondowało z perspektywiczną koncepcją przemian społecznych, ale było uważane za polityczną konieczność w pierwszym okresie funkcjonowania nowej władzy. Trzeci był nakierowany na polityczne konfiskaty własności, skierowanych zarówno przeciwko osobom, które kojarzone były z okupantem, jak i osobom, które czynnie przeciwstawiały się instalowaniu nowej władzy na terytorium Polski.[...] Funkcje dekretu o przeprowadzeniu reformy należy bowiem postrzegać przede wszystkim

w wymiarze makrospołecznym, bo stanowił on jeden z podstawowych instrumentów likwidowania dawnego społeczno-gospodarczego ustroju Rzeczypospolitej i wprowadzania systemu opartego m.in. na negacji ekonomicznej roli własności prywatnej. Dekret miał więc charakter uniwersalny, bo zakresem swej regulacji obejmował niemal wszystkie większe nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, a także pełnił rolę narzędzia walki z przeciwnikami nowego ustroju." (wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Dekret PKWN nie utracił mocy obowiązującej. Nie zawiera też regulacji przewidującej ustalenie odszkodowania za nieruchomość przejętą na jego podstawie na rzecz Skarbu Państwa. Po 1989 r. Sejm podejmował kilkakrotnie prace nad ustawieniem normatywnej podstawy, określeniem zakresu i trybu złagodzenia konsekwencji przejścia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich na podstawie dekretu PKWN o reformie rolnej. Analiza kolejnych, poselskich i rządowych projektów ustaw dotyczących tej problematyki pozwala stwierdzić ewolucję w podejściu do kwestii majątkowych rozliczeń z przeszłością. O ile w projektach z pierwszego dziesięciolecia III RP dominowały terminy: „zwrot", „reprywatyzacja", to w późniejszym okresie zastępowały je pojęcia takie jak: „rekompensaty" „świadczenia" czy wręcz „uregulowania praw byłych właścicieli". Początkowe propozycje legislacyjne zakładały restytucję mienia znacjonalizowanego po wojnie, upatrując w tym akt sprawiedliwości, ale także rozwiązanie służące ożywieniu gospodarczemu i wypełnieniu zobowiązań międzynarodowych i realizacji zasady demokratycznego państwa prawa. Późniejsze projekty zakładały jedynie wypłatę świadczenia pieniężnego, a faktycznym celem regulacji było zakończenie stanu niepewności prawnej hamującej inwestycje i dezorganizującej wykonywanie niektórych zadań publicznych np. w związku z odzyskiwaniem na drodze sądowej niektórych tzw. nieruchomości warszawskich (zob. K. Dobrzeniecki, M. Romanowski, *Reprywatyzacja, Problemy tworzenie i stosowania prawa*, Warszawa 2015, s. 92-93).

W latach 1989-2015 do Sejmu trafiło kilkanaście projektów ustaw podejmujących problem reprywatyzacji w sposób kompleksowy i systemowy. Jedyną uchwaloną ustawą, która jednak ostatecznie nie weszła w życie, była ustawa o reprywatyzacji z 7 marca 2001 r. Stanowiła ona próbę systemowego rozwiązania otwartych kwestii majątkowych w zakresie zwrotu wywłaszczonego po drugiej wojnie światowej majątku. Przewidywała zwrot bądź wypłatę odszkodowań z tytułu przejęcia przez państwo mienia w latach 1944-1962. W art. 2 zawierała katalog aktów

prawnych o charakterze wywłaszczeniowym i konfiskacyjnym, w tym dekret PKWN o reformie rolnej. Uprawnionymi z ustawy reprywatyzacyjnej były osoby, które zarówno w chwili wywłaszczenia, jak i w dniu 31 grudnia 1999 roku posiadały obywatelstwo polskie oraz osoby, które przez komunistyczne władze zostały pozbawione obywatelstwa w związku z polityczną działalnością na Uchodźstwie. Ustawa realizowała ukierunkowany na trwanie i rozwój wspólnoty politycznej model upadłościowy, u podstaw którego leżało uzasadnienie własności prywatnej odwołujące się do względów efektywności. Ustawa z 7 marca 2001 r. przewidywała dwa rodzaje świadczeń reprywatyzacyjnych. Zasadą było odszkodowanie, a nie zwrot w naturze. Odszkodowanie miało wynosić pięćdziesiąt procent wartości wywłaszczonej nieruchomości i być wypłacane w formie bonów reprywatyzacyjnych umożliwiających nabywanie określonych państwowych lub komunalnych nieruchomości (projekt ustawy o reprywatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach, druk sejmowy nr 1360 z 20 września 1999 roku). Fakt, iż mimo prac nad kilkunastoma projektami ustaw reprywatyzacyjnych, ustawodawca nie zdecydował się dotąd na uchwalenie prawa określającego podstawę prawną, formę i zakres świadczeń należnych byłym właścicielom nieruchomości przejętych w drodze dekretu PKWN o reformie rolnej świadczy o tym, iż aktualny stan prawny nie jest stanem przypadkowym i niezamierzonym.

8. Sejm w pełni podziela stanowisko co do wykładni kwestionowanych przepisów u.g.n. przedstawione w wyroku NSA: „Przepis art. 128 ust. 1 u.g.n. przewiduje ustalenie odszkodowania, ale wyłącznie w stosunku do pozbawienia prawa polegającego na wywłaszczeniu. Jest to warunek, który [...] ma zasadnicze znaczenie dla określenia zakresu stosowania art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. [...] Definicję legalną wywłaszczenia [...] zawiera art. 112 ust. 2 u.g.n. Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu lub ograniczeniu w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. [...] Jakkolwiek nacjonalizacja dokonana w trybie dekretu [PKWN o reformie rolnej – uwaga własna] rodziła skutek pozbawienia prawa i może być kwalifikowana jako wywłaszczenie *sensu largo*, to nie może być uznana za wywłaszczenie w rozumieniu art. 128 ust. 1 u.g.n., rodzące obowiązek odszkodowania, a to ze względu na definicję wywłaszczenia zawartą w art. 112 ust.

2 u.g.n., zgodnie z którą wywłaszczenie ograniczone jest do odjęcia prawa w trybie decyzyjnym, zatem w drodze aktu indywidualnego".

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd o możliwości zastosowania art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. do stanów faktycznych sprzed wejścia w życie tego przepisu, a więc sprzed 1 stycznia 1998 r. W przepisie tym wskazano jeden z przypadków, w których wydaje się odrębną od decyzji o wywłaszczeniu decyzję o odszkodowaniu, tj., gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie. Przepis ten nie ogranicza podstaw prawnych, na których może dojść do pozbawienia prawa do nieruchomości bez odszkodowania. Ustalane na drodze administracyjnej (decyzją administracyjną) roszczenie odszkodowawcze przysługujące właścicielowi nieruchomości wywłaszczonej (przejętej na cel publiczny) może być rozpatrywane na podstawie art. 129 ust. 5 u.g.n., z racji na ciągłość instytucji pozbawiających lub ograniczających prawa właściciela nieruchomości. Jeżeli art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. „odnosi się do stanów sprzed wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, to konsekwentnie należy przyjąć, że ustawodawca zobowiązał się do regulowania roszczeń także w przypadkach, gdy przed 1998 r. nastąpiło wywłaszczenie, a obecne przepisy przewidują ustalenie (i co za tym idzie wypłacenie) odszkodowania. Oznacza to, że prawo do odszkodowania, a także jego wysokość ustalane są na podstawie aktualnych przepisów" (wyrok NSA 19 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 713/13), por. także wyrok NSA z 29 czerwca 2016, sygn. akt I OSK 2306/14, wyrok WSA w Gdańsku z 8 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 123/16. Stanowisko sądu administracyjnego odpowiada słusznościowemu rozumieniu zasad wypłacania odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, które nie mogło być przedmiotem wynagrodzenia do dnia wejścia nowych przepisów przewidujących takie odszkodowanie.

Drugą przesłanką wypłaty odszkodowania przewidzianą w art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. jest więc obowiązywanie przepisów przewidujących ustalenie prawa do odszkodowania dla określonego przypadku pozbawienia własności. W wydanym w sprawie skarżących wyroku NSA sąd zauważył: „Przyjmując definicję wywłaszczenia w art. 112 ust. 2 u.g.n. ustawodawca niewątpliwie zdawał sobie sprawę z konsekwencji dla zakresu stosowania art. 128 ust. 1 oraz art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. Należy podkreślić, że ten ostatni przepis uzależnia ustalenie odszkodowania od istnienia w obowiązujących przepisach regulacji przewidującej

odszkodowanie za konkretny przypadek pozbawienia prawa do nieruchomości. W przypadku pozbawienia w innym trybie niż wywłaszczenie aktem indywidualnym, art. 128 ust. 1 u.g.n. nie może stanowić źródła obowiązku odszkodowawczego". Zastosowane przez ustawodawcę w art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. odesłanie blankietowe wymaga wskazania normatywnej podstawy do wypłaty odszkodowania dla danego typu wywłaszczenia w aktualnym stanie prawnym.

9. Skarżący zarzucają przepisom wskazanym w *petitum* skargi niedostatek treściowy. Rozstrzygnięcie, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z zaniechaniem czy z pominięciem prawodawczym powinno być dokonane *a casu ad casum*, przy uwzględnieniu trybunalskiej dyrektywy, że należy zbadać, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. przykładowo postanowienie TK z 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99). Trybunał Konstytucyjny, powołując się na literaturę przedmiotu, zwrócił uwagę, że istnieje „wyraźny związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie...*, s. 401-403)" (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Analiza judykatów Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że pominięcia prawodawcze są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków dotyczących pominięcia ustawodawczego odnosi się do nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09 oraz 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07).

10. W postanowieniu z 8 września 2014 r. (sygn. akt SK 7/14) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dopuszczalność oceny konstytucyjności pominięcia prawodawczego zależy od wystąpienia kumulatywnie: jakościowej tożsamości materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w nim uwzględnionej, konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych wskazanych w skardze oraz przypadkowości decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej.

Na gruncie analizowanej sprawy, beneficjentami prawa do odszkodowania przewidzianego w u.g.n. są osoby, które były właścicielami, użytkownikami wieczystymi lub posiadaczami innego prawa rzeczowego na nieruchomości, którego zostały pozbawione, lub które zostało im ograniczone w drodze decyzji. Odszkodowanie odpowiadające wartości tych praw przysługuje im, jeżeli obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie. Zarówno u.g.n., jak i obowiązujące przed 1 stycznia 1998 r. akty normatywne, na podstawie których nastąpiło wywłaszczenie, a obecne przepisy przewidują ustalenie (i co za tym idzie wypłacenie) odszkodowania, dotyczyły „stosunkowo wąskiego kręgu stosunków własnościowych, łączyły się z procesami urbanizacji, a nie miały dokonywać rewolucji społecznej o totalnym charakterze" (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Utrata własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit e dekretu PKWN miała diametralnie inny, generalny charakter i służyła realizacji całościowej zmiany stosunków społecznych w rolnictwie. Zarówno sposób określenia celów reformy rolnej (art. 1 ust. 2 dekretu PKWN), jak i sposób realizowania tej reformy (art. 3 dekret PKWN) nie pozwalają na skonkretyzowanie celu wywłaszczenia w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości ziemskich przejętych w trybie dekretu na rzecz Skarbu Państwa. Przejęcie to miało bowiem charakter generalny. W związku z wyraźną odmiennością sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości wywłaszczonych w trybie dekretu w stosunku do właścicieli nieruchomości wywłaszczonych na podstawie u.g.n. i innych aktów prawnych, do których odsyła przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n., należy zauważyć, że podmioty te nie charakteryzują się podobieństwem cechy relewantnej.

Nie można również wskazać na przepis Konstytucji, wprost nakazujący ustawodawcy przyjęcie przepisów przyznających odszkodowanie dla osób, których mienie zostało przejęte przez Skarb Państwa wskutek dekretu PKWN o reformie rolnej. Przedkładane Sejmowi projekty ustaw uzasadniały reprywatyzację względami słuszności, sprawiedliwości dziejowej i transformacyjnej. Reprywatyzacja jest zgodna z aksjologią Konstytucji, ale jej kształt i forma pozostawione zostały do rozstrzygnięcia ustawodawcy. Obecny stan prawny w tym zakresie trudno też uznać za przypadkowy, ponieważ Sejm prowadził prace nad projektami ustaw reprywatyzacyjnych, jednak żaden z nich nie stał się obowiązującym prawem. Brak tożsamości jakościowej materii unormowanych w zakwestionowanych w skardze

przepisach (odszkodowanie za wywłaszczenie) i tych pozostawionych poza ich zakresem (prawne rozliczenie z dokonanymi w przeszłości aktami nacjonalizacji o zabarwieniu ideologicznym) skłania do uznania, że przedmiotem sprawy skarżący uczynili zaniechanie prawodawcze, pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

11. Brak „dostatecznej tożsamości jakościowej rozwiązania wskazanego przez skarżących" tj. możliwości dochodzenia odszkodowania za nieruchomości przejęte w ramach reformy rolnej i treści uregulowanych w art. 128 ust. 1 u.g.n., 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n., art. 112 ust. 2 u.g.n. skłania do uznania, że przedmiotem niniejszej sprawy jest zaniechanie ustawodawcze, pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Mając na uwadze poczynione dotychczas ustalenia, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Marek Kuchciński