



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt P 6/13

BAS-WPTK-678/13

Warszawa, dnia 30 stycznia 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	30. 01. 2014
L.dz. ....	L. zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 stycznia 2013 r. (sygn. akt P 6/13), jednocześnie wnosząc o uznanie, że 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 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 nią po dniu 5 kwietnia 1958 r., **jest niezgodny** z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli, stan faktyczny i zarzuty pytającego sądu**

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA albo pytający sąd) postanowieniem z 18 stycznia 2013 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, 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.; dalej: u.g.n.), 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.

Przedmiotem kontroli konstytucyjnej jest więc art. 215 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym przepisy u.g.n. dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po 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 mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

2. W sprawie rozpatrywanej przez pytający sąd G B (dalej: wnioskodawczyni) 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. Nr 50, poz. 279, dalej: dekret warszawski z 1945 r.). Prezydent m.st. Warszawy, jako organ pierwszej instancji, decyzją z lutego 2012 r. (nr ) dotyczącą części przedmiotowej nieruchomości, odmówił przyznania wnioskodawczyni odszkodowania za działki ewidencyjne nr i z obrębu , zabudowane budynkiem mieszkalnym i budynkiem szpitala. W uzasadnieniu organ wskazał, że w świetle art. 215 ust. 2

u.g.n. ustalenie odszkodowania za nieruchomości objęte działaniem dekretu warszawskiego z 1945 r. wymaga łącznego spełnienia dwóch warunków: 1) działka przed dniem wejścia w życie tego dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne oraz 2) poprzedni właściciel lub jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r. (w uzasadnieniu pytania prawnego omyłkowo podano datę 5 kwietnia 1945 r.). W toku postępowania organ pierwszej instancji ustalił spełnienie przesłanki przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne, zarazem jednak stwierdził, że utrata możliwości władania przez byłego właściciela działką nr i nastąpiła przed 5 kwietnia 1958 r., co stało się podstawą do odmowy przyznania odszkodowania za ww. nieruchomości.

Wnioskodawczynie złożyła odwołanie od tej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy do Wojewody Mazowieckiego, który decyzją z sierpnia 2012 r. (nr ) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Organ odwoławczy wskazał, że rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji było prawidłowe i zgodne z regulacją zawartą w art. 215 ust. 2 u.g.n., ponieważ z materiału dowodowego wynika, iż poprzedni właściciel przedmiotowej nieruchomości utracił możliwość faktycznego władania nią przed 5 kwietnia 1958 r.

Na decyzję Wojewody Mazowieckiego wnioskodawczynie złożyła skargę do pytającego sądu, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji i decyzji ją poprzedzającej, zarzucając im naruszenie m.in. art. 215 ust. 2 u.g.n. Rozpatrując skargę, WSA powziął wątpliwości co do zgodności tego przepisu z Konstytucją i wystąpił z pytaniem prawnym do TK, od którego rozstrzygnięcia zależy, w ocenie pytającego sądu, rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy.

3. Jak wskazał WSA, zakwestionowany przepis, wymagając dla przyznania odszkodowania spełnienia przesłanki polegającej na pozbawieniu strony faktycznej możliwości władania nieruchomości po 5 kwietnia 1958 r., daje podstawę do otrzymania odszkodowania jedynie ograniczonej grupie osób pozbawionych prawa własności nieruchomości warszawskich na mocy dekretu warszawskiego z 1945 r. Zdaniem pytającego sądu, art. 215 ust. 2 u.g.n. stanowi kontynuację regulacji zawartych w: art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania 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.). Ograniczenie przewidziane w wymienionej wyżej w ustawie z 1958 r. stanowiło jednocześnie uzupełnienie regulacji odszkodowawczej ujętej w art. 9 dekretu warszawskiego z 1945 r. Jak zaznaczył pytający sąd, obecnie jednak brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla utrzymania takiej daty granicznej, a zróżnicowanie sytuacji prawnej poprzednich właścicieli w oparciu o niemającą istotnego znaczenia datę 5 kwietnia 1958 r. wywołuje wątpliwości co do zgodności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Osoby, które mogły korzystać z nieruchomości objętych dekretem warszawskim z 1945 r. dłużej niż do 5 kwietnia 1958 r., traktowane są lepiej niż osoby, które nie miały możliwości korzystania z nieruchomości przejętych na podstawie tego dekretu już w okresie wcześniejszym, tj. od 1945 r. Skutkuje to, w ocenie pytającego sądu, nieuzasadnionym zróżnicowaniem właścicieli wywłaszczonych nieruchomości warszawskich i ich następców prawnych ze względu na datę utraty władztwa nad nieruchomością. Wnioskodawczyni w sprawie rozpatrywanej przez pytający sąd jest, jego zdaniem, dyskryminowana w stosunku do osób, które utraciły władztwo nad przejętą nieruchomością dopiero po 5 kwietnia 1958 r., ponieważ nie może skutecznie dochodzić odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomością z uwagi na niespełnienie jednej z przesłanek przewidzianych w art. 215 ust. 2 u.g.n. W ocenie pytającego sądu, trudno obiektywnie wskazać jakąkolwiek wartość konstytucyjną, która uzasadniałaby takie rozróżnienie. Odjęcie prawa do odszkodowania za utraconą własność nieruchomości ze względu na datę pozbawienia poprzedniego właściciela władztwa faktycznego nad tą nieruchomością (działką) stanowi, zdaniem sądu, zaprzeczenie konstytucyjnej zasady równości, a także zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) „z punktu widzenia ochrony praw wskazanych w art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji”. Ponadto pytający sąd zarzuca zakwestionowanej regulacji ustawowej sprzeczność z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą poprawnej legislacji.

## **II. Analiza formalnoprawna**

1. W myśl art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu

normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Wymogi formalne warunkujące dopuszczalność pytania prawnego są określone trzema przesłankami: a) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny i niezależny od legislatury i egzekutywy; b) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) funkcjonalną – uzasadniająca wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz powoływana tam literatura przedmiotu).

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym służy kontroli konstytucyjności przepisów w związku z konkretną sprawą zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub co do konstytucyjności przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (zob. wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00; postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05). Merytorycznej kontroli Trybunału w trybie pytania prawnego podlegają zatem tylko te przepisy, od których interpretacji lub zastosowania zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. wyrok TK z 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03).

2. W ocenie Sejmu, przytoczone wyżej formalne przesłanki pytania prawnego należy uznać za spełnione. Zakwestionowany przepis art. 215 ust. 2 u.g.n. stanowił podstawę wydanych w sprawie decyzji administracyjnych, a stwierdzenie jego niekonstytucyjności skutkować będzie ich uchynieniem przez pytający sąd.

Na tę ocenę nie wpływa okoliczność, że art. 215 ust. 2 u.g.n. był już przedmiotem konstytucyjnej kontroli Trybunału (zainicjowanej skargą konstytucyjną) w zakresie zgodności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji. W wyroku z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 41/09) Trybunał uznał, że art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija stosowanie

przepisów u.g.n. dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy miasta stołecznego Warszawy lub państwa na podstawie dekretu warszawskiego z 1945 r., 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 związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przywołany wyrok TK dotyczy art. 215 ust. 2 u.g.n. w odmiennym zakresie zastosowania niż ten, do którego odnosi się pytanie prawne inicjujące niniejsze postępowanie. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał zaznaczył m.in., że zakres jego kontroli determinowany jest zakresem żądania zawartego w *petitum* skargi konstytucyjnej, który, zgodnie z art. 66 ustawy o TK, jest dla Trybunału wiążący. „W szczególności znaczy to, 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.”. Nie jest więc spełniona przesłanka zbędności wydania orzeczenia TK z uwagi na zasadę *ne bis in idem*, ponieważ kontrola konstytucyjności tego przepisu w zakresie określonym przez pytający sąd nie będzie prowadzić do naruszenia tej zasady.

3. W *petitum* pytania prawnego WSA odnosi się do „pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r.”. W art. 215 ust. 2 u.g.n., którego zakresowej kontroli domaga się pytający sąd, mowa jest jednak o „działce, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 [tj. dekretu warszawskiego z 1945 r. – uwaga własna] 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.”. Również w sprawie, na kanwie której WSA sformułował pytanie prawne, będące środkiem inicjującym konkretną, a nie abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności, nie chodziło o jakąkolwiek nieruchomość, ale właśnie o działkę, która spełniała przesłankę przeznaczenia pod budownictwo jednorodzinne. Z tego powodu, a także

z uwagi na okoliczność, że zakres pojęcia nieruchomości w u.g.n. jest szerszy niż pojęcie działki występujące w kwestionowanym przepisie, zasadne jest, w ocenie Sejmu, odpowiednie doprecyzowanie *petitum* niniejszego stanowiska przez wskazanie, że dotyczy ono wyłącznie działki, o której mowa w art. 215 ust. 2 u.g.n.

4. Jako wzorce konstytucyjnej kontroli w uzasadnieniu pytania prawnego WSA powołał, oprócz wskazanych w sentencji postanowienia z 18 stycznia 2013 r.: zasady równości i równej ochrony praw majątkowych (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz, ogólnie, zasady demokratycznego państwa prawa przewidzianej w art. 2 Konstytucji, także wynikającą z niej zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i nakaz poprawnej legislacji. W uzasadnieniu pytania prawnego nie wskazano jednak, na czym dokładnie polegać ma sprzeczność art. 215 ust. 2 u.g.n. z tą ostatnią zasadą i nakazem poprawnej legislacji, tak jak są one rozumiane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Uwagi zawarte w uzasadnieniu odnoszą się w istocie wyłącznie do naruszenia przez ten przepis konstytucyjnej zasady równości ze względu na nieznaną w wartościach konstytucyjnych różnicowanie w oparciu o kryterium daty pozbawienia byłych właścicieli możliwości faktycznego władania działką przejętą na podstawie dekretu warszawskiego z 1945 r.

Wobec powyższego należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, wniosek albo pytanie prawne powinny zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli [...] Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r.,

sygn. akt P 10/10). W innym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. 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” (zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; por. także K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 399).

W przedstawionych okolicznościach Sejm uznaje, że niespełniające wymogów formalnych wynikających z art. 32 ustawy o TK i skonkretyzowanych w orzecznictwie Trybunału, a przy tym wyrażone jedynie w uzasadnieniu pisma inicjującego niniejsze postępowanie (pytanie prawne, pkt II.2.5 lit. b) wątpliwości pytającego sądu co do zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą prawidłowej legislacji, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, nie stanowią odrębnego zarzutu, wymagającego od uczestników postępowania przed TK zajęcia stanowiska.

### **III. Wzorce konstytucyjne**

#### **1. Zasada demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji)**

1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przewidziana w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze wyrażenie reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Z zasadą



demokratycznego państwa prawnego ściśle wiąże się wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej.

2. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie w sprawie rozumienia pojęcia „sprawiedliwości społecznej” i w ślad za doktryną opowiedział się za jej dystrybutywnym (rozdzielczym) ujęciem. Trybunał interpretuje to pojęcie w połączeniu z pojęciem równości, przyjmując, że jeżeli w podziale dóbr i w związanej z tym dywersyfikacji statusu jednostek występują niesprawiedliwe różnice, wówczas są one uważane są za nierówność. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97). Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98), zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania niesprawiedliwych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Zasada sprawiedliwości społecznej może też stanowić kryterium oceny różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał stanowisko, że zasada równości nie wyklucza różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej, jeżeli to zróżnicowanie znajduje uzasadnienie w odrębnościach sytuacji prawnej lub faktycznej poszczególnych kategorii adresatów (wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00). Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje więc równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się cechą istotną, z drugiej zaś strony – różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów dopuszczalne jest na gruncie zasady równości, o ile służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Tak rozumiana zasada sprawiedliwości społecznej wiąże się ściśle z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), która również została powołana jako wzorzec konstytucyjny w przedmiotowym pytaniu prawnym.

## 2. Artykuł 32 Konstytucji (zasada równości) i art. 64 ust. 2 Konstytucji (zasada równej ochrony praw majątkowych)

1. Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

— muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

— powinny być proporcjonalne, tzn. 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;

— muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, iż zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się, że

zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części „nakładają się” na siebie, a także, że żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, komentarz do art. 32, s. 23-24; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się także, że równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych adresatów norm prawnych. Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem (por. wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09).

2. Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Konstytucyjna gwarancja własności w art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje, oprócz własności *sensu stricto* oraz innych praw majątkowych o charakterze bezwzględnym, także prawa o charakterze obligacyjnym, w tym prawo do odszkodowania (zob. wyroki TK z: 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 18/05; 2 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/07). Prawo to podlega zatem równej dla wszystkich ochronie zadeklarowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 33/02) Trybunał wskazał na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. W rezultacie, prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Nie dotyczy ona jednak gwarancji określonej treści praw podmiotowych, jego skuteczności względem określonych osób, lecz istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Obowiązkiem ustawodawcy jest nie tylko tworzenie przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które mogłyby pozbawić owe prawa ochrony lub ją

ograniczyć. Jednocześnie Trybunał podkreślał, że równa ochrona nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość ochrony w tym świetle odnosi się zatem jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W płaszczyźnie podmiotowej zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Zróżnicowanie może być jednak konsekwencją związania podmiotów publicznych, w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07, a także: L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 64 Konstytucji; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 332 i n.).

W wyroku z 17 marca 2008 r. (sygn. akt K 32/05) Trybunał Konstytucyjny, przypominając, że adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, wyjaśnił również, iż „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczególnych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne”. Trybunał zaznaczył zarazem, że „[n]akaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie staje się dopuszczalne” (por. też wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

3. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego już wyroku z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 41/09), w którym orzekł o zakresowej niekonstytucyjności art. 215 ust. 2 u.g.n., prawo do odszkodowania za wywłaszczenie jest „bez wątpienia samodzielny prawem podmiotowym o normatywnej postaci roszczenia, stanowiącym inne prawo majątkowe w rozumieniu

art. 64 ust. 1 Konstytucji, i jako takie podlega odrębnej ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie roszczenie odszkodowawcze jest emanacją kompensacyjnej ochrony majątkowego prawa podmiotowego, która wchodzi w grę wówczas, gdy ochrona restytucyjna tego prawa nie jest możliwa (zob. wyrok z 25 maja 2006 r., sygn. SK 51/05). Jakkolwiek bowiem podstawowymi środkami ochrony prawa podmiotowego są instrumenty o charakterze zakazowym (zabezpieczające możliwość swobodnego wykonywania prawa przez uprawnionego, bez naruszeń i ingerencji ze strony osób trzecich) oraz środki restytucyjne, stosowane w razie dokonanego już naruszenia, to nie zawsze skorzystanie z nich będzie skuteczne lub możliwe”. W ocenie Trybunału, roszczenie odszkodowawcze za wywłaszczenie stanowi szczególny instrument ochrony interesów jednostek z tytułu naruszonego prawa własności, które nie mogą być realizowane za pomocą środków ochrony restytucyjnej. „Wyjątkowy charakter instytucji wywłaszczenia pozwala wręcz uznać w takiej sytuacji prawo do odszkodowania za swoisty surogat prawa własności nieruchomości. Ten ścisły związek przemawia za traktowaniem nadmiernych ograniczeń roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa własności jako nieuprawnioną ingerencję w ochronę prawną samej własności. W świetle orzecznictwa Trybunału ocena całokształtu unormowań rekompensujących ingerencję w prawo własności może doprowadzić do wniosku o naruszeniu istoty tego prawa, sankcjonowanej w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98). Ocena taka jest tym bardziej uprawniona w rozpatrywanej sprawie, w której skarżący zostali w ogóle pozbawieni prawa do odszkodowania z tytułu pozbawienia ich własności nieruchomości”.

#### **IV. Analiza zgodności**

1. Przed ustosunkowaniem się do problemu konstytucyjnego wskazanego przez pytający sąd, Sejm pragnie pokrótce przypomnieć ewolucję rozwiązań prawnych dotyczących gruntów warszawskich w zakresie, w jakim rozwiązania te są relewantne dla przedmiotowej sprawy (zob. też obszernie omówienie zmian regulacji dotyczących gruntów warszawskich w uzasadnieniu wyroku TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09, a także wypowiedzi doktryny: Z. Strus, *Grunty warszawskie*,

„Przeгляд Sądowy” 2007, nr 10, s. 5 i n.; A. Hetko, *Dekret warszawski – postępujące wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2008).

Dekret warszawski z 1945 r. stanowił w art. 1, że w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego przekazania do dyspozycji terenów i właściwego ich wykorzystania, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przechodzą z dniem jego wejścia w życie na własność gminy m.st. Warszawy. Artykuł 7 dekretu warszawskiego z 1945 r. przyznał dotychczasowemu właścicielowi gruntu, jego prawnym następcom lub osobom go reprezentującym, a także użytkownikom gruntu prawo do złożenia w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę wniosku o ustanowienie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Gmina miała obowiązek uwzględnić wniosek, jeśli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela można było pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania (w wypadku osoby prawnej – ponadto, gdy użytkowanie nie było sprzeczne z jej zadaniami ustawowymi lub statutowymi). W razie niezgłoszenia wniosku albo nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi z jakichkolwiek powodów prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, gmina zobowiązana była uiścić odszkodowanie, stosownie do art. 7 ust. 5 dekretu warszawskiego z 1945 r. Odszkodowanie należało się także za wszystkie budynki, które przeszły na własność gminy. Odszkodowanie, unormowane w art. 9 dekretu warszawskiego z 1945 r., miało być ustalane przez miejską komisję szacunkową w wysokości skapitalizowanej wartości czynszu dzierżawnego (opłaty za prawo zabudowy) gruntu tej samej wartości użytkowej albo – w odniesieniu do budynków – ich wartości. Odszkodowanie miało być wypłacane w miejskich papierach wartościowych. Prawo do żądania odszkodowania powstawało po upływie sześciu miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez m.st. Warszawę i wygasało po upływie lat trzech od tego terminu. Skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady oraz sposób ustalania odszkodowania, jak również przepisy o emisji papierów wartościowych miały zostać określone w rozporządzeniu, którego jednak nigdy nie wydano (zob. pkt 3.1 uzasadnienia wyroku TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09).

Na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130 ze zm.), na skutek zniesienia

gminy m.st. Warszawy wszystkie jej nieruchomości stały się własnością państwa. Dopiero w 1990 r., na mocy ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.), część nieruchomości wywłaszczonych na podstawie dekretu warszawskiego z 1945 r. została skomunalizowana na rzecz m.st. Warszawy. Część zaś pozostaje nadal własnością Skarbu Państwa lub osób trzecich.

W art. 53 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., dalej: ustawa z 1958 r.) zmieniono zasady wypłaty odszkodowań za określone nieruchomości, które przeszły na własność państwa na podstawie dekretu warszawskiego z 1945 r. Nieruchomości te to: gospodarstwa rolne, sadownicze i warzywnicze na gruntach, jeśli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni prowadzący te gospodarstwa zostali pozbawieni ich użytkowania po 5 kwietnia 1958 r. (data wejścia w życie ustawy z 1958 r.), oraz domy jednorodzinne i jedna działka budowlana pod budowę domu jednorodzinnego, które przeszły na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r. W stosunku do wymienionych wyżej nieruchomości odszkodowanie miało być wypłacane na zasadach przewidzianych nie w dekrecie warszawskim z 1945 r., lecz w ustawie z 1958 r. (w tym zakresie wprost wyłączone zostało stosowanie art. 9 dekretu warszawskiego z 1945 r., dotyczącego odszkodowań). Co istotne z punktu widzenia przedmiotowej sprawy, data 5 kwietnia 1958 r. nie miała żadnego innego uzasadnienia niż ekonomiczne, polegające na zmniejszeniu wydatków budżetu państwa (zob. Z. Strus, *op. cit.*, s. 14-15). Jak podkreśla się w doktrynie, ustawa z 1958 r. „wszczęła proces regulacji zastępczych, które ostatecznie utworzyły autonomiczny zespół norm, różnicujący w sposób niewytłumaczalny prawną sytuację byłych właścicieli gruntów warszawskich, a jednocześnie utrwały zastój w rozwoju miasta” (zob. Z. Strus, *op. cit.*, s. 14-15).

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: u.g.g.) w art. 82 (przed ogłoszeniem tekstu jednolitego z 1991 r.: art. 89) wyłączyła prawo do odszkodowania za nieruchomości, budynki i inne części składowe nieruchomości przejęte przez państwo na podstawie art. 7 ust. 4 i ust. 5 oraz art. 8 dekretu warszawskiego z 1945 r. Omawiana ustawa przewidziała jednocześnie w art. 83 (przed ogłoszeniem tekstu jednolitego z 1991 r.: art. 90) możliwość odpowiedniego

stosowania jej przepisów dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości w odniesieniu do określonych nieruchomości, w tym m.in. działek, które były przeznaczone pod zabudowę jednorodzinną przed wejściem w życie dekretu warszawskiego 1945 r., jeżeli pozbawienie możliwości władania nimi nastąpiło po 5 kwietnia 1958 r. W tym zakresie u.g.g. powtórzyła zatem odpowiednie regulacje z ustawy z 1958 r.

Kontynuację rozwiązania przyjętego w u.g.g. (a także – pośrednio – w ustawie z 1958 r.) zawierają przepisy art. 214 i art. 215 u.g.n., aktualnie regulujące kwestię odszkodowania za nieruchomości przejęte na własność państwa na mocy dekretu warszawskiego z 1945 r. Kwestię odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości reguluje art. 215 u.g.n., będący powtórzeniem art. 83 u.g.g. Jak podkreślił TK w uzasadnieniu wyroku z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 41/09), z regulacji tej wynika, że u.g.n. (a wcześniej u.g.g.) nie tylko nie rozszerzyła uprawnień byłych właścicieli do odszkodowania, lecz znacznie je ograniczyła ze względu na wprowadzenie dodatkowej przesłanki, niewystępującej w art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r., uzależniającej odszkodowanie od dokonania oceny, czy działka budowlana mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne przed wejściem w życie dekretu warszawskiego z 1945 r. (art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r. wymagał, aby działka była przeznaczona pod budowę domu jednorodzinnego, bez ustanawiania cezury czasowej). Dla byłych właścicieli, którzy nie są wymienieni w art. 215 u.g.n., nie przewidziano możliwości ubiegania się o odszkodowanie za utracone grunty.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że art. 215 u.g.n. ma charakter szczególny w stosunku do ogólnych zasad przyznawania odszkodowania przewidzianych w tej ustawie. Jest on zatem wyłączną podstawą ustalenia przesłanek przyznania odszkodowania, a jego szczególny charakter nakazuje ścisłą wykładnię. Przepis ten przesądza zatem, że chodzi o zaspokojenie roszczeń tylko tych właścicieli lub ich następców prawnych, którzy spełniają wszystkie wymienione w nim przesłanki. Niespełnienie którejkolwiek z nich powoduje brak podstaw do odszkodowania (zob. wyroki WSA w Warszawie z: 21 maja 2004 r., sygn. akt I SA 2187/02; 18 grudnia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1041/07). Ustalenie odszkodowania za działkę musi być poprzedzone stwierdzeniem, że podlegała ona przepisom dekretu warszawskiego z 1945 r., a ponadto mogła być przed dniem jego wejścia w życie przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. Konieczne jest również, aby poprzedni właściciel i jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości



władania nią po 5 kwietnia 1958 r. (zob. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2008, s. 688 i n. oraz wyrok WSA w Warszawie z 20 lutego 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 921/05).

W piśmiennictwie podkreśla się, że art. 215 u.g.n. jest powieleniem art. 83 u.g.g., który z kolei stanowił kontynuację rozwiązania przyjętego w art. 53 ustawy z 1958 r. (zob. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 1375; *Ustawa...*, red. G. Bieniek, s. 687). Przyjęcie takiego rozwiązania przez ustawodawcę, biorąc pod uwagę zupełnie nowe okoliczności, w jakich u.g.n. była uchwalana, zdaniem przedstawicieli doktryny, „może co najmniej dziwić i daje podstawy do powątpiewania w chęć ustawodawcy do definitywnego uregulowania kwestii gruntów warszawskich” (zob. M. Górski, *Problematyka własności nieruchomości warszawskich w okresie PRL i przemian ustrojowych*, Toruń 2006, s. 95-96). Autor ten podkreśla, że obecnie obowiązujące przepisy w żaden sposób nie prowadzą do rozwiązania tej skomplikowanej sprawy, utrzymując wytworzone przez ostatnie 60 lat zróżnicowanie sytuacji prawnej dawnych właścicieli. Akcentowany jest także brak aksjologicznego uzasadnienia ograniczenia w u.g.n. kategorii nieruchomości, których właściciele są uprawnieni do odszkodowania według tej ustawy, i pozbawienia pozostałej grupy, która poniosła większy ciężar przebudowy struktury własności m.st. Warszawy oraz utrzymywania podziału uprawnionych według dowolnego kryterium wejścia w życie ustawy z 1958 r. (zob. Z. Strus, *op. cit.*, s. 19, zob. też pkt 3.5 uzasadnienia wyroku TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09).

Jak zaznaczono powyżej, art. 215 ust. 2 u.g.n. był już przedmiotem kontroli konstytucyjnej zainicjowanej skargą konstytucyjną. W wyroku z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 41/09) Trybunał uznał, że art. 215 ust. 2 u.g.n., w zakresie w jakim pomija stosowanie przepisów u.g.n. dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy miasta stołecznego Warszawy lub państwa na podstawie dekretu warszawskiego z 1945 r., 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 związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W zdaniu odrębnym do wyroku TK z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 41/09) sędzia TK M. Pyziak-Szafnicka wskazała m.in., że „data oznaczająca dzień wejścia w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości została przejęta mechanicznie do kolejnych aktów prawnych. Cezura wyznaczona datą 5 kwietnia 1958 r. jest więc zupełnie przypadkowa z punktu widzenia ochrony właścicieli gruntów warszawskich. Przywołując ją w wyroku, TK wykreował nowe kryterium zróżnicowania ich sytuacji prawnej. Z sentencji wynika bowiem, że pozbawienie byłych właścicieli nieruchomości warszawskich prawa do odszkodowania jest niekonstytucyjne, jeśli własność nieruchomości przeszła na państwo po 5 kwietnia 1958 r. Nieuchronnie nasuwa się pytanie: Co z właścicielami, którzy utracili własność wcześniej? Grupa pominiętych w wyroku, do której należą też skarżący, niewątpliwie stanowi większość”.

2. Przechodząc do analizy problemu konstytucyjnego wskazanego przez pytający sąd, należy w pierwszej kolejności rozstrzygnąć, czy 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, stanowią kategorię podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą relewantną, ze względu na którą powinni oni być co do zasady traktowani w sposób równy. W ocenie Sejmu, na pytanie to należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Wspólną cechą istotną, decydującą o wyodrębnieniu na podstawie zakwestionowanego przepisu art. 215 ust. 2 u.g.n. porównywanych grup podmiotów, a więc byłych właścicieli działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną, jest to, że zostali oni pozbawieni własności tych nieruchomości na podstawie przepisów dekretu warszawskiego z 1945 r. 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 z 1945 r. zobowiązywał gminę do wypłacenia właścicielom oraz ich następcom prawnym odszkodowania, które nie było uzależnione od żadnych dodatkowych przesłanek podmiotowych i przedmiotowych, na zasadach określonych w art. 9 tego dekretu. Jak zaznaczono powyżej, do wypłacenia tego odszkodowania w formie miejskich papierów wartościowych nigdy jednak nie doszło, gdyż nie zostało wydane ani rozporządzenie określające skład i tryb postępowania miejskiej komisji

szacunkowej, zasady oraz sposób ustalania odszkodowania, ani przepisy o emisji tych papierów wartościowych.

Jak wynika z przedstawienia ewolucji regulacji dotyczących gruntów warszawskich, zróżnicowanie w ramach kategorii osób wyłączonej w oparciu o datę 5 kwietnia 1958 r. nastąpiło po raz pierwszy w ustawie z 1958 r. Prawo do odszkodowania, na zasadach określonych w tej ustawie, mieli m.in. byli właściciele (oraz ich następcy prawni) domów jednorodzinnych i jednej działki budowlanej pod budowę domu jednorodzinnego, które na podstawie dekretu warszawskiego z 1945 r. przeszły na własność państwa po wejściu w życie tej ustawy, tj. właśnie po 5 kwietnia 1958 r. Uzasadnieniem dla takiego rozstrzygnięcia były względy ekonomiczne, polegające na ograniczeniu wydatków budżetowych w celu zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych byłych właścicieli nieruchomości warszawskich i ich następców prawnych. Nastąpiło to jednak kosztem znacznej grupy byłych właścicieli gruntów warszawskich, których wyłączone na mocy dekretu z 1945 r. jeszcze przed 5 kwietnia 1958 r. i którzy w ustawie tej zostali pozbawieni prawa do odszkodowania za odjęte im nieruchomości (w tym także działki przeznaczone pod zabudowę jednorodzinną). Zróżnicowanie w ramach kategorii byłych właścicieli gruntów warszawskich i ich następców prawnych w zakresie prawa do odszkodowania w oparciu o tę datę zostało następnie utrzymane w u.g.g. z 1985 r. Ustawa ta, w odniesieniu do działek, które mogły być przeznaczone pod zabudowę jednorodzinną przed wejściem w życie dekretu warszawskiego z 1945 r., wprowadziła wymóg, aby pozbawienie możliwości władania nimi nastąpiło po 5 kwietnia 1958 r. Regulacja ta została przejęta również do art. 215 ust. 2 u.g.n., stanowiącego przedmiot kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

3. W ocenie Sejmu, decydujące znaczenie dla oceny zgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie określonym w *petitum* z zasadą równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), będącej szczególną postacią ogólnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ma rozstrzygnięcie, czy wynikające z tego przepisu zróżnicowanie byłych właścicieli oparte o kryterium pozbawienia faktycznego władania działką po 5 kwietnia 1958 r. jest usprawiedliwione, a więc czy ma ono charakter relewantny, proporcjonalny oraz pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Jak wynika z ustaleń poczynionych przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 41/09), celem art. 215 u.g.n., umieszczonego w dziale VII u.g.n. „Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe”, nie była kompleksowa regulacja problematyki zwrotu skomunalizowanych i znacjonalizowanych nieruchomości warszawskich. Według wyjaśnień zawartych w pismach Prezydenta m.st. Warszawy z grudnia 2010 r. i maja 2011 r., powołanych w uzasadnieniu ww. wyroku, ustawodawca, nadając obecną treść art. 215 ust. 2 u.g.n., miał na celu ochronę praw nabytych osób, które złożyły wnioski o odszkodowanie w trybie przepisów u.g.g. i które nie zostały rozpatrzone do wejścia w życie u.g.n. Potwierdza to również art. 233 u.g.n., zgodnie z którym do spraw wszczętych, lecz niezakończonych decyzją ostateczną przed wejściem w życie tej ustawy, stosuje się jej przepisy. W ocenie Sejmu, zróżnicowanie praw byłych właścicieli gruntów warszawskich i następców prawnych w oparciu o kryterium pozbawienia faktycznego władania działką po 5 kwietnia 1958 r. nie może być uzasadnione koniecznością ochrony praw nabytych osób, które złożyły wnioski o odszkodowanie w trybie przepisów u.g.g. z 1985 r. i które nie zostały rozpatrzone do dnia wejścia w życie u.g.n. Przyznanie odszkodowania również w przypadkach, w których poprzedni właściciel działki utracił możliwość faktycznego władania nią przed datą 5 kwietnia 1958 r., nie stanowiłoby przeszkody w realizacji roszczeń tych osób. Uzasadnienie zróżnicowania byłych właścicieli i ich następców prawnych w oparciu o wskazane kryterium wymagałoby wykazania, że między sytuacjami adresatów art. 215 ust. 2 u.g.n., to jest byłymi właścicielami, którzy utracili możliwość faktycznego władania działką przed tym dniem, a tymi, którzy zostali pozbawieni tej możliwości dopiero po tej dacie, zachodzą takie różnice, że konieczne jest poddanie ich sytuacji odmiennej regulacji.

Zdaniem Sejmu, jedynym uzasadnieniem dla wskazanego podmiotowego ograniczenia uprawnionych do odszkodowania za przejęte działki, które przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego z 1945 r. mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, do osób, które utraciły faktyczne władztwo nad ww. działkami po 5 kwietnia 1985 r., są względy ekonomiczne, a więc dążenie do zmniejszenia wydatków budżetu m.st. Warszawy oraz budżetu państwa w związku z koniecznością zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych byłych właścicieli gruntów warszawskich i ich następców. Odszkodowania za przejęte grunty warszawskie stanowią przede wszystkim obciążenie budżetu m.st. Warszawy,

ponieważ podmiotem zobowiązanym do ich wypłaty jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, tj. w tym przypadku Prezydent m.st. Warszawy (art. 4 pkt 9 u.g.g.). Stołeczny ratusz informował na początku 2013 r., że w Warszawie toczy się około 8 tysięcy postępowań dotyczących roszczeń związanych z dekretem warszawskim z 1945 r., z czego około 4,5 tysięcy spraw dotyczy zwrotu nieruchomości, a ok. 3,5 tysięcy to postępowania odszkodowawcze (P. Guzik, *Do 200 mln zł rocznie na odszkodowania za dekret Bieruta*, „Rzeczpospolita” z 3 sierpnia 2013 r.). W „Budżecie miasta stołecznego Warszawy na rok 2013” podkreślono negatywny wpływ, jaki na zachowanie ustawowych relacji pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi „mają wypłaty odszkodowań z tytułu tzw. dekretu Bieruta oraz za grunty przejęte pod budowę dróg. W latach 2010-2012 m.st. Warszawa poniosła wydatki budżetowe na wypłatę odszkodowań w kwocie 602 mln zł. [...] W kontekście utrzymywania się ograniczonych możliwości dochodowych, problem wypłaty odszkodowań stanowi nadmierne obciążenie finansowe dla Miasta – roszczenia z tych tytułów przekraczają możliwości ich finansowania ze środków budżetowych Warszawy”. W związku z powyższym, 8 listopada 2013 r. Sejm uchwalił ustawę, która przewiduje możliwość wykorzystania w latach 2014-2016 środków Funduszu Reprywatyzacji na udzielenie m.st. Warszawie dotacji celowej z przeznaczeniem na dofinansowanie wypłaty odszkodowań, o których mowa w art. 215 u.g.g. Wysokość udzielonej dotacji w roku budżetowym nie może być wyższa niż 200.000.000 zł (ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji; Dz. U. poz. 1643).

Z powyższego wynika, że wbrew stanowisku pytającego sądu można wskazać wartość konstytucyjną, której realizacji może służyć analizowane różnicowanie byłych właścicieli działek warszawskich i ich następców prawnych. Dla oceny konstytucyjności zakwestionowanej regulacji kluczowe jest rozstrzygnięcie, czy ochrona interesów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego lub państwa stanowi na tyle istotną i relewantną – w świetle celu i zasadniczej treści przepisów u.g.n. – wartość konstytucyjną, że może uzasadniać różnicowane traktowanie byłych właścicieli działek warszawskich oraz ich następców prawnych w zakresie prawa do odszkodowania.

W orzecznictwie Trybunału uznaje się stan finansów publicznych i równowagę budżetową za wartości konstytucyjne, które powinny być brane pod uwagę przy ocenie konstytucyjności regulacji ustawowych. Jak zaznaczył Trybunał w wyroku

z 24 listopada 2009 r. (sygn. akt SK 36/07), „nie ulega wątpliwości, że zachowanie równowagi budżetowej, mimo że nie wyrażone wprost w konkretnym przepisie Konstytucji, stanowi samodzielną wartość konstytucyjną, podlegającą ochronie. Stanowisko to od lat reprezentuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z nim od zapewnienia równowagi budżetowej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania różnorodnych problemów. Pomimo że państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności, to nie można zapominać, że musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego (por. np. wyroki: z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96; z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01)”. W tym kontekście należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny za dobro konstytucyjnie chronione uznaje równowagę finansów publicznych i ochronę przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych, zarówno na poziomie państwa, jak i samorządu (wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. akt K 40/02).

4. W ocenie Sejmu, przewidziane w art. 215 ust. 2 u.g.g. zróżnicowanie byłych właścicieli działek i ich następców prawnych w oparciu o kryterium pozbawienia ich faktycznego władania działką po 5 kwietnia 1958 r. nie stanowi przesłanki relewantnej usprawiedliwiającej to różnicowanie w świetle konstytucyjnych zasad: równości i równej ochrony praw majątkowych. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, prawo do odszkodowania za wywłaszczenie stanowi swoisty surogat utraconej własności nieruchomości i dlatego uzasadniona jest jego szczególna ochrona, zbliżona intensywnością do ochrony prawa własności. „Prawo własności i jego gwarancje wskazane w art. 64 Konstytucji należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, a w szczególności na tle art. 20 i art. 21 Konstytucji, które zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustrojowych państwa. W świetle tych przepisów, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym” (wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09).

Z uwagi na podkreślaną w orzecznictwie TK szczególną konstytucyjną rangę prawa do odszkodowania, względy ekonomiczne, a więc dążenie do zmniejszenia obciążenia finansów publicznych (tak samorządowych, jak i państwowych), nie mogą

stanowić wystarczającego uzasadnienia dla różnicowania byłych właścicieli działek warszawskich i ich następców prawnych w zakresie możliwości dochodzenia tego prawa w oparciu o przypadkowe i historyczne kryterium czasowe, tj. datę 5 kwietnia 1958 r., będącą dniem wejścia w życie ustawy z 1958 r. W ocenie Sejmu, obecnie brak jest innego aksjologicznego uzasadnienia dla pozbawienia byłych właścicieli działek, o których mowa w art. 215 ust. 2 u.g.n., i ich następców prawnych prawa do odszkodowania tylko z tego powodu, że utracili oni możliwość władania działką przed 5 kwietnia 1958 r. Należy zaznaczyć, że z dużym prawdopodobieństwem stanowią oni tę grupę, która poniosła większy ciężar zmiany struktury własności miasta stołecznego Warszawy w związku z jego powojenną odbudową, w porównaniu do tych właścicieli wywłaszczonych działek, których pozbawiono władztwa nad działkami dopiero po tej dacie. Zdaniem Sejmu, waga interesu ekonomicznego samorządu i państwa polegającego na ograniczeniu wydatków budżetowych w związku z wypłatą odszkodowań nie jest na tyle istotna, aby mogła usprawiedliwiać, w świetle konstytucyjnej zasady równości, zróżnicowanie byłych właścicieli działek warszawskich i ich następców prawnych w oparciu o wskazane – arbitralne i w istocie przypadkowe – kryterium czasowe. Dlatego też za konstytucyjnie niedopuszczalne należy uznać w tym przypadku przyznanie pierwszeństwa zasadzie równowagi budżetowej przed zasadą równości i zasadą równej ochrony praw majątkowych. Pozbawienie na tej podstawie określonej grupy byłych właścicieli i ich następców prawnych prawa do odszkodowania za mienie nieruchomości, przejęte przez m. st. Warszawę lub państwo w trybie przepisów dekretu warszawskiego z 1945 r., narusza bezpośrednio standard ochrony wiarygodności – traktowanej jako „inne niż własność prawo majątkowe” w rozumieniu konstytucyjnym, pośrednio zaś – standard ochrony własności, którego elementem jest nie tylko ochrona restytucyjna, ale także kompensacyjna (zob. wywód TK w wyroku z 23 maja 2005 r., sygn. akt SK 51/05).

Sejm pragnie również zaznaczyć, że w wielokrotnie powoływanym wyroku z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 41/09) Trybunał uznał, iż art. 215 ust. 2 u.g.n. narusza zasady: równości i równej ochrony praw majątkowych w zakresie, w jakim pomija on stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań do byłych właścicieli innych nieruchomości niż domy jednorodzinne i działek przeznaczonych pod zabudowę inną niż jednorodzinna. Zdaniem Trybunału, „nie można wskazać żadnego związku tego przepisu z celem i zasadniczą treścią przepisów u.g.n.,

których realizacji miałyby służyć zaskarżona regulacja”. W ocenie Sejmu, stwierdzenie to należy *mutatis mutandis* odnieść do wynikającego z tego przepisu nakazu zróżnicowanego traktowania w zakresie prawa do odszkodowania byłych właścicieli działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną w oparciu o kryterium daty utraty przez nich faktycznego władztwa nad działkami. Brak przesłanki relewantności tego zróżnicowania czyni zbędnym badanie, czy spełniona jest przesłanka proporcjonalności, tj. czy dochowano odpowiedniości relacji między rangą celu a intensywnością naruszenia zasady równości i równej dla wszystkich ochrony prawa do odszkodowania jako innego prawa majątkowego.

Z uwagi na arbitralny charakter kryterium różnicowania byłych właścicieli działek warszawskich, art. 215 ust. 2 u.g.n. należy w tym zakresie uznać za sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji. Zasada ta nakazuje ustawodawcy powstrzymanie się od kreowania niesprawiedliwych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00). W przypadku zakwestionowanej regulacji, zróżnicowanie byłych właścicieli działek warszawskich w oparciu o wspomniane kryterium czasowe nie jest uzasadnione odrębnościami ich sytuacji prawnej ani faktycznej.

Wniosek powyższy znajduje też wsparcie w – wypowiedzianych jedynie *obiter dictum* – dotychczasowych poglądach Trybunału Konstytucyjnego (por. uchwała TK z 18 czerwca 1996 r., sygn. akt W 19/95). W uzasadnieniu wyroku z 31 maja 1989 r. (sygn. akt K 2/88) Trybunał Konstytucyjny deklarował: „W art. 7 wymienionego dekretu z 1945 r. poprzednim właścicielom lub ich następcom prawnym przyznano możliwość złożenia w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia gruntów przez gminę m. st. Warszawy wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy lub zabudowy (obecnie – prawa wieczystego użytkowania gruntu). Dla właścicieli, którzy takiego prawa z jakichkolwiek przyczyn nie uzyskali przewidziane zostało odszkodowanie w miejskich papierach wartościowych, które miały być emitowane według zasad określonych w rozporządzeniu wykonawczym (art. 9 dekretu z 1945 r.). Jednakże rozporządzenie takie nie zostało wydane w związku z tym złożone wnioski o odszkodowanie – jak już wspomniano – nie zostały dotychczas rozpatrzone. Także nie zostało wydane rozporządzenie wykonawcze przewidziane w art. 53 ust. 3 powołanej ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie



wywłaszczenia nieruchomości, co stało się następnie przeszkodą do rozpatrzenia wniosków o odszkodowanie tej grupy byłych właścicieli, którzy utracili własność domów jednorodzinnych i działek przed wejściem w życie ustawy z 1958 r. W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe podjęcie odrębnie przewidzianych prawem czynności zmierzających do wszczęcia postępowania z inicjatywy własnej”.

5. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że art. 215 ust. 2 u.g.n., w zakresie określonym w *petitum* niniejszego stanowiska, **jest niezgodny** z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

## V. Dodatkowe wnioski Sejmu

1. W związku z przedstawionym stanowiskiem, Sejm wnosi o określenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 215 ust. 2 u.g.n., w zakresie wskazanym na wstępie, na maksymalny okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 3 zd. 1 i 2 Konstytucji.

Wadliwość zaskarżonego przepisu jest wprawdzie tego typu, że jego prawidłowe (zgodne z Konstytucją) stosowanie umożliwia samo wejście w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, bez potrzeby interwencji ustawodawcy. Jednak za określeniem innego niż data ogłoszenia wyroku Trybunału terminu utraty mocy obowiązującej przepisu w zakresie określonym w *petitum* przemawia celowość przyjęcia kompleksowej regulacji kwestii rekompensowania skutków pozbawienia własności nieruchomości, w tym także działek, które przed wejściem w życie dekretu warszawskiego z 1945 r. mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne. Zasadność uchwalenia takiej kompleksowej regulacji problematyki rekompensowania naruszeń prawa własności w odniesieniu do nieruchomości warszawskich potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 41/09). Zgodnie z wyrażonym tam stanowiskiem Trybunału, „regulacja tej materii wymaga również proporcjonalnego wyważenia wartości konstytucyjnych: z jednej strony respektowania prawa do odszkodowania dla tych, którzy utracili własność nieruchomości, z drugiej zaś strony konieczności zachowania równowagi budżetowej i uwzględnienia możliwości finansowych państwa”.

2. W związku z przedmiotem niniejszej sprawy Sejm wnosi ponadto o wezwanie do udziału w postępowaniu, w trybie art. 38 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Prezydenta m. st. Warszawy. Przemawiają za tym zarówno fakt, iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego może mieć istotne znaczenie z punktu widzenia obciążeń budżetowych ww. jednostki samorządu terytorialnego, jak również prawna relewancja dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy aktów prawa miejscowego wydawanych przez Radę m. st. Warszawy.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz