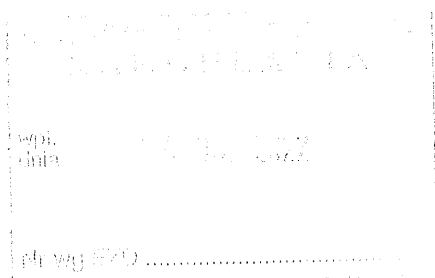




PK VIII TK 27.2021

SK 10/21



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J S. o zbadanie zgodności „art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualny t.j.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1899) w części stanowiącej zwrot »jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.«, w jakim pomija prawo do odszkodowania poprzednich właścicieli nieruchomości bądź jego następców prawnych, któr[z]y faktyczną możliwość władania nieruchomością utracili przed 5 kwietnia 1958 r., a więc uzależnia prawo do odszkodowania od daty pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością (...)” z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) postępowanie podlega umorzeniu - ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej J S. (dalej: Skarżący) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualny t.j.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1899; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami) „(...) w części stanowiącej zwrot »jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.«, w jakim pomija prawo do odszkodowania poprzednich właścicieli nieruchomości bądź jego następców prawnych, któr[z]y faktyczną możliwość władania nieruchomością utracili przed 5 kwietnia 1958 r., a więc uzależnia prawo do odszkodowania od daty pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością (...)” jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Skarżący jest następcą prawnym właściciela nieruchomości położonej przy ul. w W . Nieruchomość ta objęta była planem zabudowania uchwalonym przez Kolegium Tymczasowe Zarządu Miejskiego 22 lipca 1937 r., zgodnie z którym była ona przeznaczona pod zabudowę zwartą

czterokondygnacyjną. Nieruchomość 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) i z dniem jego wejścia w życie przeszła na własność gminy m.st. Warszawy, a od 1950 r. – na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130 ze zm.) – na własność Skarbu Państwa. W 1953 r. na działce został wzniesiony Szpital Ginekologiczno-Położniczy. Z dniem 1 stycznia 1999 r. właścicielem działki stał się, z mocy prawa, powiat warszawski.

Decyzją z dnia lutego 2014 r. o numerze Prezydent
W orzekł o odmowie ustalenia odszkodowania za część wskazanej powyżej nieruchomości. Rozstrzygnięcie to uchylił Wojewoda decyzją z dnia marca 2014 r. o numerze i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Decyzją z dnia maja 2015 r. o numerze Prezydent
W ponownie odmówił ustalenia odszkodowania za część nieruchomości. Rozstrzygnięcie to również zostało uchylone przez Wojewodę decyzją z dnia czerwca 2015 r. o numerze , i przekazane do ponownego rozpoznania.

Decyzją z dnia czerwca 2017 r. o numerze Prezydent
W , po raz trzeci, odmówił ustalenia odszkodowania za sporną nieruchomość. W uzasadnieniu wskazał, że nie spełnia ona przesłanek wymaganych do przyznania odszkodowania za nieruchomości przejęte dekretem na własność Skarbu Państwa, o których mowa w art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wojewoda decyzją z dnia stycznia 2018 r. o numerze utrzymał w mocy rozstrzygnięcie Prezydenta W .

Wyrokiem z dnia czerwca 2018 r. o sygn. Wojewódzki
Sąd Administracyjny w W oddalił skargę Skarżącego na decyzję
Wojewody

Wyrokiem z dnia grudnia 2019 r. o sygn. Naczelny Sąd
Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Skarżącego. W uzasadnieniu owego
wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że nie mógł zostać
uwzględniony zarzut naruszenia art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce
nieruchomościami „(...) wobec wykluczenia przesłanki pozbawienia faktycznego
władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r.” (uzasadnienie wyroku,
s. 8). NSA odwołał się również do uzasadnienia postanowienia Trybunału
Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. o sygn. P 6/13, w którym
Trybunał stwierdził, że nie istnieje norma konstytucyjna nakazująca wypłatę
wszystkim byłym właścicielom odszkodowań odpowiadających wartości ich
nieruchomości, których własność została odjęta na podstawie dekretu
warszawskiego (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161).

Postanowieniem z dnia 24 lutego 2021 r. o sygn. Ts 52/20 Trybunał
Konstytucyjny nadał skardze J S. dalszy bieg.

Zaskarżony przepis art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami
posiada następującą treść:

„Art. 215 (...)

2. Przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości
stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na
własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem
wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 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. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego

następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.”.

Skarżący w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazał, że przedmiotem kontroli jest wskazany powyżej art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, „(...) w jakim różnicuje obywateli Rzeczypospolitej Polskiej pozostających w tej samej sytuacji prawnej dzieląc ich na dwie grupy w oparciu o kryterium czasowe (...). Cenzurę stanowi arbitralnie ustalona data utraty faktycznej możliwości władania nieruchomością, co powoduje inne rozstrzygnięcie w postępowaniu administracyjno-sądowym w stosunku do tych, którzy utracili faktyczną możliwość władania nieruchomością przed 5 kwietnia 1958 r. (negatywne) oraz w stosunku do tych, którzy utracili faktyczną możliwość władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r. (pozytywne), przy spełnieniu innego tego samego warunku wskazanego w art. 215 ust. 2 UGN (przeznaczenie pod budownictwo jednorodzinne)” (uzasadnienie skargi, s. 1-2).

Zdaniem Skarżącego nie istnieje żadne racjonalne uzasadnienie zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli wywłaszczonych na podstawie dekretu warszawskiego, w szczególności zaś owo zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia w wartościach i zasadach konstytucyjnych, co uzasadnia zarzut naruszenia przez art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 i art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Skarżący podniósł więc – w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej – że „[d]awni właściciele nieruchomości (lub ich następcy prawni), które mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne i które zostały przejęte na podstawie dekretu z 1945 r., charakteryzują się wspólną cechą relewantną, nakazującą traktowanie ich w sposób równy” (uzasadnienie skargi, s. 13).

Ponadto Skarżący podkreślił, że nie żąda włączenia do zakresu regulacji art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami „(...) nowego (odrębnego) roszczenia, którego nie przewidziano w tym przepisie. Jego zarzut dotyczy tego, że ustawodawca unormował (mamy tym samym do czynienia z regulacją wydaną i obowiązującą, a nie z brakiem uregulowania danej materii). Kwestia odszkodowania za nieruchomości przejęte na podstawie dekretu warszawskiego została rozwiązana w taki sposób, że ustawodawca przyznał odszkodowanie tylko byłym właścicielom nieruchomości, które mogły być przeznaczone pod zabudowę jednorodzinna, którzy utracili faktyczną możliwość władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r., a pominął natomiast właścicieli, którzy również zostali pozbawieni własności na podstawie dekretu warszawskiego, ale faktyczną możliwość władania nieruchomością utracili przed 5 kwietnia 1958 r.” (uzasadnienie skargi, s. 18).

W ocenie Skarżącego pominięcie, w art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, słów „jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.” jest wystarczające do osiągnięcia celu, jakim jest równe traktowanie byłych właścicieli nieruchomości.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań przypomnieć należy, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Podkreślić przy tym wypada, że owo badanie dotyczy wszelkich kwestii wstępnych i przesłanek formalnych, a składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU seria A/2020, poz. 13 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia

3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU seria A/2020, poz. 68 i z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. SK 90/20, OTK ZU seria A/2021, poz. 13).

Mając na uwadze powyższe, zauważyć należy, że Skarżący kwestionuje brak unormowania, w kwestionowanym przepisie, prawa do odszkodowania właścicieli nieruchomości (lub ich następców prawnych), którzy na podstawie dekretu warszawskiego utracili możliwość władania nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r., co z kolei doprowadziło do niekonstytucyjnego zróżnicowania tych właścicieli wyłącznie w oparciu o kryterium czasowe.

Taki zaś sposób zaskarżenia wymaga ustalenia, czy skarga nie zmierza do skontrolowania zaniechania prawodawczego, niepodlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Przypomnieć zatem wypada, że Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zaniechanie prawodawcze, określane również jako zaniechanie legislacyjne lub ustawodawcze, które nie podlega jego kognicji, oraz pominięcie prawodawcze (przyjęcie przez ustawodawcę uregulowania niepełnego), określane również jako pominięcie legislacyjne lub ustawowe, które może być przedmiotem badania przez Trybunał.

Zaniechanie prawodawcze polega na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych, czyli ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną. Natomiast w sytuacji, gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, OTK ZU seria A/2017, poz. 3 oraz przywołane tam orzecznictwo).

W postanowieniu z dnia 2 grudnia 2014 r. o sygn. SK 7/14, Trybunał Konstytucyjny, po przeprowadzeniu kompleksowej analizy przyjmowanych w dotychczasowym orzecznictwie kryteriów pozwalających na odróżnienie zaniechania legislacyjnego od pominięcia legislacyjnego, wskazał, że „w tym celu należy co najmniej ustalić występowanie:

- jakościowej tożsamości (a przynajmniej - daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej i (równocześnie)
- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżących (przy czym ze względu na specyfikę postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych, musi on wynikać z przepisów formułujących prawa lub wolności konstytucyjne, które zostały przez to pominięcie naruszone w odniesieniu do skarżących), a dodatkowo ewentualnie także
- przypadkowości (bezrefleksyjności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących (ta ostatnia okoliczność nie może jednak samoistnie przesądzać o dopuszczalności wydania wyroku)” (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, iż ze względu na wyjątkowy charakter badania pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, *op. cit.*). Sąd Konstytucyjny podnosił również, że istotne jest zbadanie *ratio legis* kwestionowanego przepisu. W wyroku z dnia 24 października 2001 r. o sygn. SK 22/01 stwierdził bowiem, że zaniechanie ustawodawcze polega na tym, iż „(...) ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że przeprowadzona analiza art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz orzecznictwa trybunalskiego związanego z owym przepisem daje podstawę do uznania, że brak unormowania zarzucanej przez Skarżącego materii stanowi wyraz zaniechania ustawodawczego, które nie jest objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

W szczególności Prokurator Generalny (podobnie jak Sejm RP) w pełni zgadza się z argumentacją zawartą w uzasadnieniu, wydanego w pełnym składzie, postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. o sygn. P 6/13 (*op. cit.*), którym Sąd Konstytucyjny umorzył postępowanie z pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Przedmiotem oceny w tym postępowaniu była właśnie zgodność z normami konstytucyjnymi art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Należy bowiem podkreślić, że w sytuacji, gdy istotą zarzutu konstytucyjnego jest doprowadzenie – na skutek nieunormowania pewnej materii – do nierówności podmiotów wobec prawa, ustalenie czy w istocie ów brak regulacyjny jest pominięciem czy zaniechaniem ustawodawczym zależy od tego, czy z Konstytucji RP wynika obowiązek objęcia daną regulacją prawną całej grupy podmiotów. Trybunał Konstytucyjny, w postanowieniu z dnia 28 października 2015 r. o sygn. P 6/13, wyjaśnił, że „[n]iezupełność (fragmentaryczność) regulacji przy spełnieniu warunku »jakościowej tożsamości« sytuacji uregulowanych i pominiętych stanowi dowód pominięcia prawodawczego podlegającego kontroli Trybunału tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje »norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej«” (*ibidem* i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane). „Stwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego jest (...) uzasadnione tylko wtedy, gdy istnieje konstytucyjny nakaz uregulowania jakiejś kwestii, a ustawodawca wykonuje ten nakaz jedynie w części” (*ibidem*).

Przypomnieć należy, że w cytowanym powyżej postanowieniu Trybunał Konstytucyjny przeprowadził szczegółową analizę prawną zagadnienia, czy Konstytucja RP wymaga zagwarantowania prawa do pełnego odszkodowania wszystkim osobom dotkniętym działaniem dekretu warszawskiego. Trybunał stwierdził wówczas, że jest świadomy, iż „(...) powszechna rekompensata przez III Rzeczpospolitą szkód majątkowych i niemajątkowych (krzywd) doznanych w okresie komunistycznym jest nierealna, dostrzega jednocześnie, że wszelkie – wprowadzane ustawami – »punktowe« rekompensaty tych strat w sposób nieunikniony rodzą problem zachowania równości w ramach klasy podmiotów dotkniętych różnymi formami nacjonalizacji. Ponadto Trybunał dostrzega, że w każdym przypadku rekompensaty są realizowane na koszt całego społeczeństwa. Obciążając aktualny budżet, czy to państwa czy samorządu, w sposób nieunikniony ograniczają możliwości zaspokajania potrzeb zbiorowych społeczeństwa, czyli ogółu obywateli” (*ibidem*). Wszystkie te okoliczności – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nakazują zachowanie daleko idącej wstrzeźliwości w formułowaniu tez o istnieniu prawnego, płynącego z Konstytucji RP, obowiązku ustawodawcy przeprowadzenia reprivatyzacji w określonym kształcie. Podejmowanie decyzji o zakresie i formie reprivatyzacji zdecydowanie wykracza więc poza kompetencje Sądu Konstytucyjnego. Owe rozważania Trybunał podsumował zatem stwierdzeniem, że „(...) z Konstytucji nie wynika obowiązek państwa przyznania wszystkim byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich odszkodowania równego wartości nieruchomości w chwili wejścia w życie dekretu z 1945 r. (...)” (*ibidem*).

Przenosząc powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego na grunt sprawy wywołanej niniejszą skargą konstytucyjną stwierdzić należy, że ograniczenie stosowania art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami do grupy właścicieli, którzy utracili faktyczną możliwość władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r. nie jest wynikiem przeoczenia prawodawcy i nie można go uznać za pominięcie prawodawcze. Świadczy o tym

choćby fakt, że w latach 1989-2015 do Sejmu wpłynęło kilkanaście projektów ustaw podejmujących problem reprivatyzacji w sposób kompleksowy, a ustawodawca nie zdecydował się dotąd na pełne uregulowanie tej materii. Zakres i forma reprivatyzacji zależy więc od decyzji politycznych, Trybunał zaś nie może „nakazać” ustawodawcy rozszerzenia normowania art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponownie zatem należy podkreślić, że powyższe rozważania oraz brak regulacji konstytucyjnej, która zobowiązywałaby ustawodawcę do pełnego unormowania kwestionowanej przez Skarżącego materii, świadczą o tym, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym, znajdującym się poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Dlatego też niniejsze postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Herman
Zastępca Prokuratora Generalnego