



PK VIII TK 157.2020

SK 104/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną A W. , wnoszącej o stwierdzenie niezgodności „art. 51 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. 1958 Nr. 17 poz. 70) [art. 54 ust. 1 i ust. 2 według tekstu jednolitego w Dz. U z 1961 r., nr 18 poz. 94]” z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

ewentualnie

art. 51 ust. 1 powołanej wyżej ustawy – „w zakresie w jakim stanowi podstawę do wywłaszczenia właścicieli nieruchomości budynkowych, które na mocy art. 5 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy z dnia 26 października 1945 r. (Dz. U. 1945 Nr 50 poz. 279) stanowiły w dniu wejścia w życie w/w ustawy samodzielne nieruchomości” – z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji

– 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 (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

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

UZASADNIENIE

A. W. (dalej: Skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 51 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1958 r. Nr 17, poz. 70; dalej: u.z.t.w.n. lub zaskarżona ustawa) z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto Skarżąca sformułowała, jako ewentualny, wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 51 ust. 1 u.z.t.w.n. – w opisanym na wstępie zakresie – z tymi samymi wzorcami kontroli.

W tym miejscu należy zauważyć, że w chwili rozpoznawania przez organy administracji złożonego przez poprzednika prawnego Skarżącej wniosku z października 1948 r. o przyznanie prawa własności czasowej gruntu obowiązywały przepisy zaskarżonej ustawy zgodnie z numeracją i brzmieniem opublikowanym w Dzienniku Ustaw z 1958 r. Nr 17, poz. 70. W Dzienniku Ustaw z 1961 r. Nr 18, poz. 94, opublikowano tekst jednolity zaskarżonej ustawy z dnia 20 marca 1961 r. W tekście tym zmieniono m.in. numerację przepisów i zaskarżony artykuł otrzymał numer 54.

Biorąc pod uwagę fakt, iż w czasie rozpoznawania wniosku z października 1948 r. o przyznanie prawa własności czasowej gruntu zaskarżony przepis miał numer 51 i do takiego oznaczenia odwołują się organy administracji oraz sądy administracyjne rozpoznające sprawę będącą kanwą

analizowanej skargi konstytucyjnej, również w niniejszym stanowisku jako badany przepis wymieniany będzie art. 51 u.z.t.w.n.

Skarga konstytucyjna wniesiona została przez Skarżącą na tle następującego stanu faktycznego.

J W., będąca poprzednikiem prawnym Skarżącej, była właścicielką nieruchomości [REDAKTED] w W , która została objęta przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. W (Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: dekret warszawski). [REDAKTED] października 1948 r. J W. złożyła wniosek o przyznanie prawa własności czasowej gruntu wywłaszczonej nieruchomości z czynszem symbolicznym.

Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy, orzeczeniem administracyjnym z [REDAKTED] września 1960 r., odmówiło ustanowienia na rzecz byłej właścicielki prawa własności czasowej nieruchomości położonej [REDAKTED] [REDAKTED] w W , stwierdzając jednocześnie, iż wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa.

W skład nieruchomości [REDAKTED] w Warszawie wchodzi obecnie działki z obrębem [REDAKTED] o numerach ewidencyjnych [REDAKTED] , i [REDAKTED] .

Skarżąca dochodziła przed organami administracji stwierdzenia nieważności wymienionego orzeczenia administracyjnego z [REDAKTED] września 1960 r. Organy te, kilkakrotnie rozpoznając sprawę, ostatecznie odmówiły – decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju z [REDAKTED] października 2015 r. – uwzględnienia żądania Skarżącej w części dotyczącej udziału Skarbu Państwa w spornej nieruchomości, tj. udziału [REDAKTED] części działki nr [REDAKTED] .

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W [REDAKTED] (dalej: WSA), wyrokiem z [REDAKTED] marca 2016 r., sygn. [REDAKTED] , oddalił skargę Skarżącej na powyższą decyzję.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokiem z [REDAKTED] czerwca 2018 r., sygn. [REDAKTED] , oddalił skargę kasacyjną od wyroku

WSA z marca 2016 r. NSA stwierdził, że weryfikowane w postępowaniu o stwierdzenie nieważności orzeczenie administracyjne z września 1960 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości zostało wydane nie tylko na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego, lecz przede wszystkim w związku z art. 51 ust. 1 u.z.t.w.n. Okoliczność niewskazania w osnowie oraz uzasadnieniu orzeczenia z 20 września 1960 r. przepisów art. 3 ust. 2 i art. 51 ust. 1 u.z.t.w.n. nie może być kwalifikowana jako wada rażącego naruszenia prawa. Nieruchomość [REDAKTURA] w W [REDAKTURA] była niezbędna dla planowej realizacji na jej terenie zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego lub budownictwa ogólnomiejskiego. Tym samym cel, o którym mowa w art. 3 ust. 2 u.z.t.w.n., mógł stanowić – w świetle stanu faktycznego sprawy – podstawę do wydania orzeczenia o odmowie przyznania prawa własności czasowej, zgodnie z treścią art. 51 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 2 u.z.t.w.n. Na mocy pierwszego z tych przepisów przesłanką wydania decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej, niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, mogły być cele określone w art. 3 u.z.t.w.n.

Skarżąca stwierdza, że na podstawie przepisu art. 51 ust. 1 u.z.t.w.n. udział [REDAKTURA] części w nieruchomości budynkowej położonej [REDAKTURA] w W [REDAKTURA] przeszedł na własność Skarbu Państwa bez jednoczesnego zagwarantowania wywłaszczanemu właścicielowi prawa do słusznego odszkodowania. Regulacja taka narusza wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego oraz art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Skarżąca wskazuje, że art. 51 ust. 1 u.z.t.w.n. mógłby być uznany za zgodny z Konstytucją, gdyby w chwili jego uchwalenia władze ludowe stosowały się do postanowień art. 9 dekretu warszawskiego, który dawał podstawę do wydania przepisów określających sposób wypłaty odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości niezbędne dla celów odbudowy Stolicy. Skoro zatem na dzień wejścia w życie kwestionowanego przepisu, czyli przez 13 lat od

uchwalenia dekretu warszawskiego, Państwo Polskie nie zagwarantowało obywatelom ochrony należnych im praw do odszkodowań za nieruchomości wykorzystywane w celu odbudowy Stolicy, to wprowadzenie kolejnych regulacji, których celem było odjęcie prawa własności obywatelom, bez jednoczesnego przyznania w stosownych przepisach zaskarżonej ustawy prawa do odszkodowania, należy uznać – w ocenie Skarżącej – za niezgodne z art. 2, art. 21 oraz art. 64 Konstytucji.

Skarżąca stwierdza, że oprócz pozbawienia jej prawa do budynku utraciła również nabyte akcesoryjne prawo majątkowe do spornej nieruchomości – ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną przysługującą do tożsamego jak w budynku udziału . . . części w gruncie o pow. . . m², na którym ów budynek się znajdował.

Z art. 2 Konstytucji wynika zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku. Na skutek wydanych przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju nadzorczych decyzji administracyjnych oraz potwierdzających ich legalność wyroków sądów administracyjnych, w tym wyroku NSA, nastąpiła – zdaniem Skarżącej – deprecjacja prawa własności nieruchomości i praw akcesoryjnych z nią związanych (określonych w art. 7 dekretu warszawskiego), w istotny sposób ograniczająca możliwość realizacji tych praw, a w efekcie prowadząca do ich odjęcia bez odszkodowania. Dlatego kwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Skarżąca zauważa, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnie chronionych praw i wolności muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zawarte w przepisach intertemporalnych rozwiązania prawne, ograniczające możliwość realizacji prawa własności i prowadzące do wydrążenia treści tego prawa, „nie mogą być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie pozostają

w funkcjonalnym związku z żadną z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (...) Brak możliwości realizacji prawa w granicach pierwotnie określonych (dekret warszawski) przez ustawodawcę, przy jednoczesnym zaniechaniu realizowania przez Państwo nałożonych tam na siebie obowiązków, jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej i przez to stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 26).

Skarżąca podnosi także, że ewidentnie niekonstytucyjny jest również art. 51 ust. 2, którego redakcja potwierdza nie tylko jego niedozwolony retroaktywny charakter, ale wręcz cel nacjonalizacyjny, niemający nic wspólnego z wyłączeniem, o którym mowa w art. 2 i art. 21 Konstytucji (skarga konstytucyjna, s. 24).

Pismem z 6 sierpnia 2019 r. Skarżąca uzupełniła braki formalne skargi wskazane w zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 24 lipca 2019 r. Precyzując zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej, wskazała, że żąda stwierdzenia niezgodności art. 51 ust. 1 u.z.t.w.n. – w opisanym na wstępie zakresie – z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu tego pisma Skarżąca odwołuje się również do wzorca kontroli z art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie przedstawiając jednak żadnych argumentów odnoszących się do naruszenia zasady równości.

Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2019 r., sygn. Ts 171/18, odmówiono nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej.

Po rozpoznaniu zażalenia Skarżącej na powyższe rozstrzygnięcie, Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 26 sierpnia 2020 r., nadał skardze dalszy bieg.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 54. 1. Poprzedniemu właścicielowi gruntu, który na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na

obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) przeszedł na własność Państwa, może być odmówione prawo własności czasowej tego gruntu, stosownie do przepisów tego dekretu niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na cele określone w art. 3 niniejszej ustawy.

2. Przepis ust. 1 stosuje się również do przypadków, gdy odmowa własności czasowej na podstawie przepisów dekretu wymienionego w ust. 1 nastąpiła przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 3 u.z.t.w.n., wywłaszczenie było dopuszczalne, gdy nieruchomości była niezbędna:

- a) na cele użyteczności publicznej, na cele obrony państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych;
- b) dla planowej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego.

Nowelizacja zaskarżonej ustawy, dokonana ustawą z dnia 31 stycznia 1961 r. o zmianie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 5, poz. 32), rozszerzyła katalog tych przesłanek o przeznaczenie gruntu dla organizacji spółdzielczej i organizacji kółek rolniczych, o ile jest to uzasadnione interesem społecznym lub państwowym (art. 3 ust. 3 u.z.t.w.n.).

Merytoryczna ocena podniesionych w skardze zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03,

OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42). Składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże także stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53 oraz wyrok z 29 kwietnia 2020 r., sygn. SK 24/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 19). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

Ustrojodawca przewidział ograniczenia wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli kwestionowanego uregulowania. Mianowicie, skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy naruszone zostały wolności lub prawa konstytucyjne. Innymi słowy, samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można

wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można tym samym skargi oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, jak również na naruszeniu takich przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej. Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub umarza postępowanie (zob. L. Bosek, M. Wild, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja RP*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1845).

Z postanowień rozdziału I Konstytucji można odczytać podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2).

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że zasady konstytucyjne nie mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Opiera się on na założeniu, że z zasad tych nie wynikają w sposób bezpośredni wolności i prawa. W ocenie przedstawicieli doktryny, „[p]owyższe stanowisko należy zaakceptować z tym zastrzeżeniem, że zasada konstytucyjna może być przywołana w skardze jako jeden z elementów wzorca kontroli. Na przykład, pogwałcenie przez ustawodawcę jednej z zasad szczegółowych, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (...), może w efekcie doprowadzić do niedopuszczalnego naruszenia wolności lub prawa konstytucyjnego. W takim przypadku obowiązkiem skarżącego jest jednak przytoczenie wzorca kontroli wywodzonego nie tylko z art. 2 [K]onstytucji, lecz również z przepisu szczegółowego [K]onstytucji, wyrażającego naruszoną wolność lub prawo” (J. Trzcíński, M. Wiácek, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 900 – 901).

Trybunał Konstytucyjny nie wykluczał dotąd *a limine*, że „w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować raczej jako wyjątkową i subsydiarną, gdy

w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. Co do istoty bowiem art. 2 Konstytucji nie powinien być traktowany jako zastępczy wzorzec kontroli konstytucyjności, zamiast innych przepisów wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne” (wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu. Warto przy tym odnotować, że aktualna regulacja tej materii stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały

naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz regulacje konstytucyjne, z którymi kwestionowane przepisy są, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter

związkowy)” (postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Formułując zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, skarżący winien wykazać, że to właśnie w treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy źródła takiego naruszenia. Zasadniczo więc, występując ze skargą konstytucyjną, skarżący winien uprawdopodobnić, że przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją warunkowane jest usunięciem z systemu prawnego normy, która doprowadziła do niedozwolonej ingerencji w jego status konstytucyjny. „Zarzuty skargi muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia ze skarżonych przepisów określonej normy (...) istotę skargi stanowi prawidłowe wskazanie normy płynącej z podstawy normatywnej rozstrzygnięcia i powiązanie jej z adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi, a następnie ukazanie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2008 r., sygn. Ts 177/08, OTK ZU nr 1/B/2009 r., poz. 51).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z niego ciężaru

obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Ewentualną merytoryczną ocenę zarzutów Skarżącej poprzedzić musi rozstrzygnięcie kilku kwestii formalnych, warunkujących dopuszczalność merytorycznej kontroli skargi przez Trybunał Konstytucyjny, a także określenie przedmiotu i zakresu kontroli oraz wzorców konstytucyjnych.

Skarżąca wniosła w analizowanej skardze o stwierdzenie niezgodności art. 51 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Jako ewentualny sformułowała wniosek o stwierdzenie niezgodności z tymi samymi wzorcami kontroli art. 51 ust. 1 u.z.t.w.n. – w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę do wywłaszczenia właścicieli nieruchomości budynkowych, które na mocy art. 5 dekretu warszawskiego stanowiły w dniu wejścia w życie zaskarżonej ustawy samodzielne nieruchomości.

Biorąc pod uwagę uzasadnienie skargi konstytucyjnej oraz uzupełnienie jej braków formalnych pismem z 6 sierpnia 2019 r., przyjąć należy, że przedmiotem zaskarżenia jest art. 51 ust. 1 u.z.t.w.n. w podanym wyżej zakresie.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżąca przywołała jako wzorzec kontroli także art. 31 ust. 3 Konstytucji (który nie został wymieniony w *petitum* skargi) jako przepis określający przesłanki ograniczenia chronionych konstytucyjnie praw.

Kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, należy zatem przyjąć, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest związkowym wzorcem kontroli we wzorcu rekonstruowanym z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zabieg taki jest zgodny z utrwaloną praktyką Trybunału Konstytucyjnego, w myśl której, „jeśli ocena ustawy musi zostać przeprowadzona także w świetle konstytucyjnych ograniczeń praw podmiotowych (w tym przede wszystkim zasady proporcjonalności), nawet niewskazanie w *petitum* bądź uzasadnieniu

skargi konstytucyjnej art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli nie stoi na przeszkodzie uwzględnieniu tej normy prawnej w rozważaniach Trybunału” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2020 r., sygn. SK 9/17, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 64).

W skardze konstytucyjnej jako samodzielny wzorzec kontroli powołano art. 2 Konstytucji, podnosząc w uzasadnieniu skargi, że zakwestionowane uregulowanie jest niezgodne z zasadami wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawa, a zwłaszcza z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z tak sformułowanego uzasadnienia zarzutu nie można jednak wyprowadzić żadnego publicznego prawa podmiotowego.

Dlatego art. 2 Konstytucji, podobnie jak jedynie przywołany w piśmie z 6 sierpnia 2019 r. bez poparcia żadnymi argumentami art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie mogą w analizowanej sprawie stanowić wzorców kontroli.

W *petitum* skargi powołano jako główny wzorzec kontroli art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W odniesieniu do drugiego ustępu tego artykułu brak jest w uzasadnieniu skargi wyjaśnienia, w jaki sposób zaskarżony przepis ingeruje w prawo do równej ochrony prawnej własności.

Powyższe ustalenia dają podstawę do umorzenia postępowania – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku – w zakresie sformułowanego w skardze jako główny zarzutu niezgodności art. 51 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. z wzorcami kontroli z art. 2, art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że przedmiotem zaskarżenia jest art. 51 ust. 1 u.z.t.w.n., w zakresie wskazanym w zarzucie określonym jako ewentualny, a wzorcem kontroli – art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Przedstawiony w skardze problem konstytucyjny sprowadza się do tezy, że w następstwie uchwalenia zakwestionowanego uregulowania Skarżąca

została pozbawiona możliwości ubiegania się o odzyskanie samodzielnej nieruchomości budynkowej, która została wyłączone bez słusznego odszkodowania.

Dla pełnej czytelności dokonanej w dalszej części niniejszego stanowiska oceny spełnienia przez analizowaną skargę wymagań formalnych zasadne jest przedstawienie krótkiego zarysu kontekstu normatywnego, w jakim umieszczony jest zaskarżony przepis.

W myśl art. 1 dekretu warszawskiego, w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania, wszelkie grunty na obszarze m. st. Warszawy przeszły z dniem wejścia w życie dekretu (tj. 21 listopada 1945 r.) na własność gminy m. st. Warszawy. Dekret przyznawał 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 (art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego). Gmina miała obowiązek uwzględnić wniosek, jeśli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela można było pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania (art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego). Jeśli wniosek nie był uwzględniany, gmina zobowiązana była zaofiarować uprawnionemu na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej bądź prawo zabudowy na takim gruncie, o ile posiadała zapas gruntów (art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego). Prawo wieczystej dzierżawy oraz prawo zabudowy zostały zastąpione w 1946 r. prawem własności czasowej, a od 1961 r. – użytkowaniem wieczystym. W razie niezgłoszenia wniosku albo nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi z jakichkolwiek powodów

prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy gmina zobowiązana była uiścić odszkodowanie (art. 7 ust. 5 i art. 9 dekretu warszawskiego).

Jeśli chodzi o własność budynków oraz innych przedmiotów znajdujących się na gruntach warszawskich, to, zgodnie z art. 5 dekretu warszawskiego, rzeczy te tymczasowo pozostawały własnością dotychczasowych właścicieli, jako wyjątek od zasady *superficies solo cedit*. W razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na gruncie, przechodziły na własność gminy, która obowiązana była wypłacić właścicielowi ustalone w myśl art. 9 odszkodowanie za budynki nadające się do użytkowania lub naprawy (art. 8 dekretu warszawskiego). Odszkodowanie, unormowane w art. 9 dekretu warszawskiego, 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 oraz przepisy o emisji papierów wartościowych miały zostać określone w rozporządzeniu, którego jednak nigdy nie wydano. Bez przepisów wykonawczych przewidziane w dekrecie warszawskim uprawnienie do rekompensaty pozostało martwą literą prawa (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161).

Zaskarżona ustawa rozciągnęła podstawy odmowy przyznania prawa wieczystej dzierżawy (własności czasowej), zawarte w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, na sytuacje wymienione w jej art. 3, który szeroko określał dopuszczalność wywłaszczenia, jeśli nieruchomości była niezbędna na cele

użyteczności publicznej, na cele obrony państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych.

Orzeczenie administracyjne z września 1960 r., mocą którego odmówiono przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej w W [REDAKTED] i w konsekwencji którego budynek posadowiony na tej nieruchomości przeszedł na własność Skarbu Państwa, wydano w czasie obowiązywania przepisów zaskarżonej ustawy oraz z uwzględnieniem uregulowania zamieszczonego w jej art. 51 ust. 1.

Dokonując oceny formalnej analizowanej skargi, należy przede wszystkim zauważyć, że osiã zarzutów Skarżącej jest naruszenie prawa własności poprzez dokonanie wywłaszczenia bez wypłaty słusznego odszkodowania.

System prawny oraz gospodarczy Rzeczypospolitej oparty jest na silnej ochronie prawa własności i innych praw majątkowych. Konstytucja, ustanawiając ochronę własności, nie czyni tego jednak w sposób absolutny. W pewnych okolicznościach nawet daleko idąca ingerencja w to najmocniej chronione prawo majątkowe, włącznie z pozbawieniem tego prawa, jest dopuszczalna, a czasem nawet – z punktu widzenia ochrony innych wartości konstytucyjnych – konieczna. Dopuszczalny zakres i tryb wprowadzania ograniczeń prawa własności określa przede wszystkim art. 64 ust. 3 Konstytucji. Własność może być – według tego przepisu – ograniczona tylko w drodze ustawy i wyłącznie w zakresie, w jakim ustawa nie narusza istoty prawa własności. Ograniczenie powinno być przy tym uzasadnione koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i może być dokonane tylko z uwzględnieniem uwarunkowań tam określonych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162). Ocena spełnienia przesłanki „konieczności”

wymaga przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „wymaga to udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*)” (wyrok z 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145).

W analizowanej skardze Skarżąca odwołuje się do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale ogranicza się jedynie do twierdzenia, że kwestionowane rozwiązanie prawne, ograniczające możliwość realizacji prawa własności, nie może być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie pozostaje w funkcjonalnym związku z żadną z wartości wskazanych w tym przepisie Konstytucji.

Prawo własności, co zostało już zasygnalizowane, nie podlega absolutnej ochronie. Skarżąca nie dokonuje jednak nawet w minimalnym zakresie oceny regulacji art. 51 ust. 1 u.z.t.w.n. przy wykorzystaniu testu proporcjonalności. Nie wykazuje ani nieprzydatności kwestionowanej normy przy uwzględnieniu kontekstu normatywnego, w jakim ona funkcjonuje, ani jej zbędności, ani też braku proporcjonalności *sensu stricto*. W uzasadnieniu skargi brak jest stosownej analizy kwestionowanego uregulowania w świetle gwarantowanej w art. 64 ust. 1 Konstytucji ochrony własności oraz wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej dopuszczalności ograniczenia tego prawa.

Skarżąca wskazuje równocześnie, że zaskarżony przepis mógłby zostać uznany za zgodny z Konstytucją, gdyby w chwili jego uchwalenia realizowane były przepisy art. 9 dekretu warszawskiego, stanowiące podstawę do wypłaty odszkodowania za wywłaszczone mienie.

Brak uchwalenia przepisów wykonawczych przewidzianych w art. 9 dekretu warszawskiego nie stanowi jednak argumentu świadczącego o niekonstytucyjności zakwestionowanego uregulowania. To nie z treści normy prawnej zawartej w art. 51 ust. 1 u.z.t.w.n. wynika brak wypłaty odszkodowania za budynki, które posadowione były na działce [REDAKTED] w W [REDAKTED] i przeszły na własność Skarbu Państwa. Tym samym to nie w treści tego przepisu należy upatrywać źródła naruszenia prawa własności poprzez dokonanie wywłaszczenia bez stosownego odszkodowania.

Zarówno w dekrete warszawskim, jak i w zaskarżonej ustawie przewidziano wypłatę odszkodowania za wywłaszczane nieruchomości. Brak realizacji tych zapisów w sprawie Skarżącej nie jest argumentem przemawiającym za niekonstytucyjnością art. 51 ust. 1 u.z.t.w.n.

Uzasadnienie skargi w zakresie naruszenia art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 2 Konstytucji jest powierzchowne, ogranicza się do przytoczenia przepisów wchodzących w skład wzorca kontroli oraz ich rozumienia przez Trybunał Konstytucyjny i sformułowania tezy o niezgodności kwestionowanego uregulowania z wzorcem rekonstruowanym z tych przepisów ustawy zasadniczej. Twierdzenia Skarżącej nie koncentrują się jednak na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniem stanowiącym przedmiot skargi a wskazanym wzorcem kontroli.

Przytoczone argumenty stanowią podstawę do przyjęcia, że analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań sformułowanych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Zasadne jest zatem umorzenie postępowania na mocy art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dlatego wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Herzig
Zastępca Prokuratora Generalnego