RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 30 maja 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 04. 06. 2018
L.dz. ..... L. zał. .....

PK VIII TK 13.2018

SK 1/18

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną K. R. i D. R. wnoszących o stwierdzenie, że art. 128 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt 3 i art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.) – w zakresie, w jakim uniemożliwiają dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.) – są niezgodne z: po pierwsze – art. 64 w związku z Preambułą, art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; po drugie – art. 21 ust. 2 w związku z Preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– 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., poz. 2072) –

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., poz. 2072) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

K. R. i D R. (dalej: Skarżący), wskazując szereg wzorców kontroli, zakwestionowali zgodność z nimi art. 128 ust. l, art. 129 ust. 5 pkt 3 i art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami) w zakresie, w jakim uniemożliwiają dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. l lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.; dalej: dekret z 6 września 1944 r.).

Analiza skargi i prezentowane oceny będą odnosić się do zakresu, w jakim skardze nadano bieg postanowieniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. Ts 247/16, o czym szerzej w dalszej części niniejszego stanowiska.

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

Skarżący są następcami prawnymi właścicieli dawnego majątku K , który został przejęty na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. l lit. e dekretu z 6 września 1944 r. Skarżący, na podstawie art. 128 ust. l u.g.n. i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n., złożyli do Starosty Powiatowego w G wniosek o ustalenie i wypłatę odszkodowania za przejęcie tej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Wniosek został oddalony, a decyzję odmowną utrzymał w mocy Wojewoda

Rozpoznający skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w P , wyrokiem z dnia sierpnia 2014 r., sygn. , uchylił zaskarżoną decyzję i skierował sprawę do ponownego rozpoznania.

Od tego rozstrzygnięcia skargę kasacyjną złożył Wojewoda . Po jej rozpoznaniu, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokiem

z dnia sierpnia 2016 r., sygn. , uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

NSA przyjął, że przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. może mieć zastosowanie do przypadków pozbawienia praw do nieruchomości, które miały miejsce przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pozbawienie prawa do nieruchomości bez odszkodowania to jednak tylko jedna z przesłanek określonych we wskazanym przepisie. Dla zastosowania instytucji przewidzianej w tym uregulowaniu konieczne jest, aby obowiązujące przepisy przewidywały ustalenie odszkodowania. Dekret z 6 września 1944 r. nie utracił mocy obowiązującej. Akt ten nie przewidywał ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejmowane na rzecz Skarbu Państwa. Podstawy do wypłaty odszkodowania za nieruchomości przejmowane na podstawie dekretu z 6 września 1944 r. nie może stanowić art. 128 ust. 1 u.g.n. Przepis ten ma generalny charakter i stanowi ogólną zasadę wywłaszczenia za odszkodowaniem. Należy go jednak wykładać mając na względzie legalną definicję wywłaszczenia zawartą w art. 112 ust. 2 u.g.n. NSA stwierdził, że „[j]akkolwiek nacjonalizacja dokonana w trybie dekretu rodziła skutek pozbawienia prawa i może być kwalifikowana jako wywłaszczenie *sensu largo*, to nie może być uznana za wywłaszczenie w rozumieniu art. 128 ust. 1 u.g.n., rodzące obowiązek odszkodowania, a to ze względu na definicję wywłaszczenia zawartą w art. 112 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którą wywłaszczenie ograniczone jest do odjęcia prawa w trybie decyzyjnym, zatem w drodze aktu indywidualnego. Przyjmując definicję wywłaszczenia w art. 112 ust. 2 u.g.n. ustawodawca niewątpliwie zdawał sobie sprawę z konsekwencji dla zakresu stosowania art. 128 ust. 1 oraz art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. (...) ten ostatni przepis uzależnia ustalenie odszkodowania od istnienia w obowiązujących przepisach regulacji przewidującej odszkodowanie za konkretny przypadek pozbawienia prawa do nieruchomości. W przypadku pozbawienia w innym trybie niż wywłaszczenie aktem indywidualnym, art. 128 ust. 1 u.g.n. nie może stanowić źródła obowiązku odszkodowawczego".

Skarżący stwierdzają, że odebranie nieruchomości w ramach dekretu z 6 września 1944 r. stanowi wywłaszczenie właścicieli nieruchomości. „[N]a mocy tego aktu prawnego zabrano im ich własność nie dając zarazem nic im w zamian. Ten akt prawny był wytworem ustroju komunistycznego, lecz pomimo tego, iż Polska od 25 lat jest Państwem rzekomo demokratycznym nie potrafi uporać się z roszczeniami byłych właścicieli, których w sposób brutalny pozbawiono praw do ich własności. Zabrano ich całe majątki w tym również ruchomości, nie dając im niczego w zamian, żadnej nawet skromnej rekompensaty, żadnego odszkodowania" (skarga konstytucyjna, s. 8).

Zdaniem Skarżących, różnicowanie dwóch podmiotów, z których jednemu odebrano nieruchomości w trybie aktu prawnego (np. dekretu z 6 września 1944 r.), a drugiemu w drodze decyzji, naruszałoby niewątpliwie konstytucyjną zasadę równości. Każde bowiem odjęcie własności czy też nawet jej ograniczenie zarówno dzisiaj, jak i nawet w poprzednim ustroju jest klasyfikowane jako wywłaszczenie.

Skarżący w szerokim zakresie przedstawili orzecznictwo sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego dotyczące możliwości ubiegania się o zwrot wywłaszczonych nieruchomości oraz rozumienia pojęcia „wywłaszczenie". Prezentowane wyroki stanowią podstawę do twierdzenia Skarżących, iż nie można różnicować sytuacji osób pozbawionych własności na podstawie dekretu z 6 września 1944 r. i osób, które wywłaszczono na podstawie np. decyzji lub wyzbyły się nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej albo zostały pozbawione własności z mocy prawa.

Skarżący wskazują, że, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, wywłaszczenie jest dopuszczalne jeżeli powiązane jest ze słusznym odszkodowaniem. Konkretyzację tej normy zawarto w art. 128 ust. 1 u.g.n. i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. Treść tych przepisów jest jednoznaczna i nie nastręcza żadnych wątpliwości. Jeżeli kogoś pozbawiono własności to należne jest mu odszkodowanie.

W ocenie Skarżących, jeżeli miało miejsce wywłaszczenie nieruchomości i dochodzi do wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania, to art. 128 ust. l u.g.n i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji są obecnie „samodzielną ramową podstawą do ustalenia odszkodowania w sytuacji przejęcia własności (...), za które to działania Państwa nie ustalono dotychczas odszkodowania. Bez znaczenia jest zarazem pierwotna ustawa i pierwotna podstawa prawna, która była dawną podstawą prawną do ustalenia odszkodowania" (skarga konstytucyjna, s. 24).

Skarżący stwierdzają, że niczym nie różni się sytuacja osób pozbawionych własności na podstawie dekretu z 6 września 1944 r. od sytuacji osób wywłaszczonych na podstawie innych aktów prawnych. W jednym i drugim przypadku doszło do pozbawienia własności nieruchomości. Jednak jedynie podmioty objęte przepisami dekretu z 6 września 1944 r. nie mogą dochodzić odszkodowania. Tym niemniej, „[s]koro ktoś coś zabrał, to zasady sprawiedliwości społecznej i dziejowej przemawiają za tym, aby ten kto zabrał w końcu za tą rzecz zapłacił" (skarga konstytucyjna, s. 29).

Skarżący podnoszą, że roszczenie o odszkodowanie jest roszczeniem cywilnym, które realizowane jest na drodze postępowania administracyjnego i jako prawo majątkowe winno podlegać szczególnej ochronie konstytucyjnej z mocy art. 21 i art. 64 ustawy zasadniczej. Kwestionują przy tym pogląd wyrażony przez NSA w toku rozpatrywania Ich sprawy, iż wywłaszczenie dokonane na podstawie dekretu z 6 września 1944 r. nie generuje obowiązku wypłaty odszkodowania z uwagi na treść art. 112 ust. 2 u.g.n., który dotyczy wywłaszczenia nieruchomości w drodze decyzji. Zdaniem Skarżących, art. 128 ust. 1 u.g.n. nie ogranicza możliwości wypłaty odszkodowania jedynie do tych sytuacji, gdy wydano decyzje wywłaszczeniową.

Skarżący stwierdzają, że odebranie własności niewątpliwie narusza treść art. 64 Konstytucji i związane jest także z „pozostałymi normami" ustawy zasadniczej. Na uzasadnienie tej tezy przytaczają poglądy Trybunału

Konstytucyjnego i przedstawicieli doktryny dotyczące znaczenia Preambuły Konstytucji oraz art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32 i art. 64 ustawy zasadniczej (skarga konstytucyjna, s. 32 – 38). W ocenie Skarżących, w kontekście art. 21 ust. 2 Konstytucji i ochrony własności wynikającej z art. 64 Konstytucji wywłaszczenie zawsze wiąże się z odszkodowaniem, a brak jego wypłaty osobom pozbawionym własności w trybie dekretu z 6 września 1944 r. narusza zasadę równego traktowania, określoną w art. 32 ustawy zasadniczej, jak również Preambułę Konstytucji i art 2 ustawy zasadniczej. „Zasada sprawiedliwości społecznej, konieczność naprawienia krzywd z poprzedniego ustroju przemawiają za koniecznością opowiedzenia się za obowiązkiem Państwa do wypłaty odszkodowania podmiotom wywłaszczonym czyli także podmiotom wywłaszczonym w ramach reformy rolnej" (skarga konstytucyjna, s. 36).

W końcowej części skargi konstytucyjnej Skarżący podnoszą, że współczesny demokratyczny ustawodawca „25 lat po odzyskaniu demokracji nie potrafi uporać się z reliktem Państwa komunistycznego, nie rozwiązując problemu zadośćuczynienia za grabież majątku najwybitniejszych postaci Polski przedwojennej. Posiadacze ziemscy są jedyną grupą społeczną, która za czasów poprzedniego ustroju została pozbawiona własności a w obecnej dobie ustrojowej, w dobie Państwa rzekomo demokratycznego, nie mają praktycznie żadnych realnych szans na dochodzenie swych praw. (...) polityczne zapewnienia trwające od 25 lat o np. ustawie reprywatyzacyjnej są całkowicie gołosłowne i jeśli nie zmieni się orzecznictwo sądowe to nie ma co liczyć na taką ustawę" (skarga konstytucyjna, s. 39 – 40).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2017 r. wezwano pełnomocnika Skarżących do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, przez, po pierwsze, wskazanie naruszonych konstytucyjnych praw podmiotowych wynikających z powołanych wzorców kontroli oraz, po drugie, wyjaśnienie, w jaki sposób art. 112 ust. 2, art. 128 ust. 1 i art. 129 ust. 5

pkt 3 u.g.n. naruszają prawa podmiotowe Skarżących wynikające z powołanych wzorców.

Wykonując to zarządzenie, Skarżący oświadczyli, że podtrzymują wszelkie twierdzenia zawarte w skardze konstytucyjnej. W odniesieniu do punktu drugiego zarządzenia podali natomiast, iż art. 112 ust. 2, art. 128 ust. l i art 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. naruszają prawa podmiotowe określone w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji, „tj. prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Ponadto prawo do równej ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Prawo do ochrony własności i ochrony dziedziczenia, jak również prawo podmiotowe do uzyskania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie tj. prawo podmiotowe określone w art. 21 ust. l i 2 Konstytucji" (pismo Skarżących z 21 września 2017 r., s. 13). Przepisy te naruszają także – zdaniem Skarżących – „art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. l i 2 [Konstytucji] chroniące prawo podmiotowe tj. zakazujące dyskryminacji i nakazujące w równy sposób traktować wszystkich obywateli" (*ibidem*).

Postanowieniem z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. Ts 247/16, sędzia Trybunału Konstytucyjnego nadał skardze konstytucyjnej wniesionej przez Skarżących dalszy bieg w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów: po pierwsze – z art. 64 w związku z Preambułą, art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; po drugie – z art. 21 ust. 2 w związku z Preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Problem konstytucyjny w analizowanej sprawie polega na rozstrzygnięciu, czy brak możliwości dochodzenia na podstawie art. 112 ust. 2 u.g.n., art. 128 ust. 1 u.g.n. i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na mocy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. narusza konstytucyjne wolności lub prawa wskazane przez Skarżących.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 112. (...) 2. Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.";

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

„Art. 129. (...) 5. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu: (...)

3) gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie.".

Merytoryczna ocena podniesionych przez Skarżących zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do ich rozpoznania.

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 dnia: 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 dnia 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 zajętym uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. – postanowienia z dnia: 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).

W świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował"). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował", choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą).

Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej) podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych) albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych (np. zbyt wąskiego i arbitralnego zakreślenia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123 i powołane tam orzeczenia).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość" (albo

przynajmniej daleko idące podobieństwo). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej", czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania w określony sposób kwestii pominiętych.

Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze. Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcjonalnych.

Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom.

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych („co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym") [*ibidem*]. Przy ocenie „jakościowej tożsamości" materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie

konieczna jest daleko posunięta ostrożność: „zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym" (*ibidem*).

Powyższe poglądy Trybunału Konstytucyjnego stanowią podstawę do dokonania oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania analizowanej skargi.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa m.in. zasady wywłaszczania nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 5 u.g.n.). Wywłaszczenie nieruchomości, zgodnie z art. 112 ust. 2 u.g.n., polega na pozbawieniu lub ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności (mając na uwadze stan faktyczny będący kanwą skargi konstytucyjnej, omówienie niniejsze należy ograniczyć do pozbawienia prawa własności z pominięciem wskazań, że analogiczne zasady dotyczą prawa użytkowania wieczystego oraz innego prawa rzeczowego na nieruchomości).

Przepisy rozdziału 5 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami regulują materię dotyczącą odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Podstawową zasadą, wyrażoną w art. 128 ust. 1 u.g.n., jest konieczność wypłaty odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości.

Odszkodowanie ustala starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. W przypadku, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu (art. 129 ust. 1 i ust. 5 pkt 3 u.g.n.).

W rozdziale 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami uregulowano problematykę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami weszła w życie 1 stycznia 1998 r. W rozdziale 1 działu VII u.g.n. zamieszczono przepisy przejściowe, które m.in. dają podstawę do zwrotu niektórych nieruchomości wywłaszczonych na podstawie wcześniej obowiązujących aktów prawnych.

Wśród przepisów przejściowych zamieszczono art. 216 u.g.n., zgodnie z którym:

„1. Przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. poz. 64 oraz z 1982 r. poz. 79), ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz.U. poz. 138, z 1961 r. poz. 47 i 159 oraz z 1972 r. poz. 192), ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz.U. z 1969 r. poz. 216, z 1972 r. poz. 312 oraz z 1985 r. poz. 99), art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. poz. 159, z 1972 r. poz. 193 oraz z 1974 r. poz. 84), ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz.U. poz. 192, z 1973 r. poz. 282 oraz z 1985 r. poz. 99) oraz do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.

2. Przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy odpowiednio na podstawie:

1) art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz.U. poz. 240 oraz z 1957 r. poz. 172);

2) art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952 r. poz. 31);

3) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. poz. 127, z późn. zm.).".

Przepis ten odnosi się do skutków prawnych wynikających ze stosowania wydanych wcześniej aktów prawnych. Dotyczy m.in. skutków prawnych wynikających z aktów prawnych wydanych w pierwszych latach po II wojnie światowej, już nieobowiązujących. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, stwierdził, że celem przepisów przejściowych ustawy o gospodarce nieruchomościami „było również, oprócz zaprowadzenia ładu prawnego zgodnego ze standardami demokratycznymi, zrekompensowanie osobom, których wspomniane akty prawne pokrzywdziły, wyrządzonych szkód bądź strat materialnych" (OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34).

Z perspektywy prowadzonej analizy istotne jest wskazanie, że wśród aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n. nie ma dekretu z 6 września 1944 r. Tym samym zasadne jest przyjęcie, że ustawodawca uznał, iż kwestia ewentualnego zwrotu (i – analogicznie – wypłaty odszkodowania) za nieruchomości wywłaszczone na podstawie tego ostatniego aktu prawnego powinna być przedmiotem odrębnej regulacji.

Niewątpliwie należy zgodzić się z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaprezentowanym w powołanym wcześniej wyroku wydanym po rozpoznaniu skargi kasacyjnej wniesionej przez Skarżących (sygn.), że przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. może mieć zastosowanie do przypadków pozbawienia praw do nieruchomości, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Jednak jednym z przewidzianych w tym artykule warunków uprawniających starostę do wydania decyzji o odszkodowaniu jest istnienie obowiązujących przepisów przewidujących ustalenie takiego odszkodowania.

Dekret z 6 września 1944 r. nie utracił mocy obowiązującej. Nie zawiera on regulacji przewidującej ustalenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na jego podstawie na rzecz Skarbu Państwa.

Szereg dekretów i ustaw wydanych przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami – m.in. tych z katalogu zawartego w art. 216 u.g.n. – zawiera przepisy stanowiące o przejęciu nieruchomości za odszkodowaniem. W takich przypadkach spełniona jest przesłanka do wydania przez starostę decyzji w trybie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n.

W ocenie Skarżących, narusza standardy konstytucyjne sytuacja, w której dochodzi do różnicowania – w zakresie możliwości dochodzenia odszkodowania – osób wywłaszczonych na podstawie dekretu z 6 września 1944 r. i osób wywłaszczonych w oparciu o akty prawne przewidujące ustalenie odszkodowania. Skarżący uważają, że zaskarżone przepisy powinny zostać uzupełnione o normę pozwalającą na realizację ich roszczeń.

Merytoryczne rozpoznanie przedstawionego przez Skarżących problemu prawnego możliwe jest jedynie w przypadku przyjęcia, że brak oczekiwanej regulacji jest wynikiem pominięcia, a nie zaniechania ustawodawczego.

Dla rozstrzygnięcia tej kwestii należy w pierwszej kolejności zbadać, czy wskazana przez Skarżących materia pozostawiona poza zakresem zaskarżonych przepisów wykazuje „jakościową tożsamość" (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) z materią w nich unormowaną.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 [OTK ZU nr 7(45)2001, poz. 216], dokonał oceny „podobieństwa" funkcji, charakteru i zakresu regulacji dekretu z 6 września 1944 r. i ustaw, które w 1997 r. objęto unormowaniem art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Prezentowane w tym wyroku poglądy zachowują aktualność i mają odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie.

We wskazanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Analiza przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, a także praktyki jego

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

Ujęcie funkcji, charakteru i zakresu regulacji aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n. i dekretu z 6 września 1944 r. nie wykazuje cechy podobieństwa. „Funkcje dekretu o przeprowadzeniu reformy należy bowiem postrzegać przede wszystkim w wymiarze makrospołecznym, bo stanowił on jeden z podstawowych instrumentów likwidowania dawnego społeczno-gospodarczego ustroju Rzeczypospolitej i wprowadzania systemu opartego m.in. na negacji ekonomicznej roli własności prywatnej. Dekret miał więc charakter uniwersalny, bo zakresem swej regulacji obejmował niemal wszystkie większe nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, a także pełnił rolę narzędzia walki z przeciwnikami nowego ustroju. (...) ów charakter i rola dekretu z 1944 r. był diametralnie odmienny od charakteru i roli ustaw o gospodarce terenami budowlanymi, które wymieniono w art. 216 ustawy z 1997 r. Ustawy te dotyczyły stosunkowo wąskiego kręgu stosunków własnościowych, łączyły się z procesami urbanizacji, a nie miały dokonywać rewolucji społecznej o totalnym charakterze. Nie można wprawdzie negować elementu nacjonalizacyjnego, który był widoczny w tych ustawach, ale taka ‹‹nacjonalizacja przy okazji›› była widoczna

także w wielu innych ustawach z tego okresu (...). Tak samo nie można twierdzić, że skoro tak dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej, jak i ustawy, wymienione w art. 216 pozwalały na odjęcie własności, to spełniona jest przesłanka ich ‹‹podobieństwa››. Jest to bowiem zbyt wysoki stopień abstrakcji i prowadziłby do wniosku, że wszelkie ustawy, które dopuszczają odjęcie własności nieruchomości, musiałyby być objęte zakresem art. 216. Zasada równości i – wynikająca z niej – koncepcja cech relewantnych (podobieństwa regulowanych sytuacji) wymaga porównań o bardziej szczegółowym charakterze.

Prowadzi to do konkluzji, że skoro mamy do czynienia z odrębnością funkcji (funkcją dekretu z 1944 r. było dokonanie całościowej zmiany struktury własności i stosunków społecznych w rolnictwie; funkcją ustaw, wymienionych w art. 216 było uregulowanie przekształceń terenów rolniczych w tereny budowlane), charakteru (dekret z 1944 r. pomyślany był jako akt rewolucyjny, świadomie i celowo odrzucający wszelkie zaczepienia o zastany system obowiązującego prawa; ustawy wymienione w art. 216 stanowiły elementy systemu prawa PRL, wpisując się w kolejne etapy przeobrażeń tego systemu) oraz zakresu regulacji (dekret z 1944 r. obejmował w zasadzie całość większych nieruchomości ziemskich; ustawy wymienione w art. 216 obejmowały tylko wycinek nieruchomości ziemskich, związany z procesami budownictwa), to nie została spełniona przesłanka ‹‹podobieństwa›› sytuacji normowanych dekretem z 1944 r. i sytuacji, normowanych ustawami wymienionymi w art. 216 ustawy z 1997 r. (a także ustawą z 25 czerwca 1948 r.)" [*ibidem*].

W cytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny nie podejmował ani kwestii prawnej legitymacji PKWN do stanowienia przepisów prawa obowiązującego, ani kwestii materialnej konstytucyjności przepisów tego dekretu. Przedmiotem rozważań było jedynie ustalenie relacji pomiędzy funkcją, charakterem i zakresem regulacji dekretu z 6 września 1944 r. a ustawami wymienionymi w art. 216 u.g.n.

Równocześnie w wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał za aktualną tezę zawartą w uchwale Trybunału z dnia 16 kwietnia 1996 r., sygn. W. 15/96, zgodnie z którą „[p]ełna ocena suwerenności i legalności PKWN, jako polskiego prawodawcy należy natomiast do współczesnego, demokratycznego ustawodawcy" [OTK ZU nr 2(5) z 1996 r., poz. 13].

Na marginesie można zauważyć, że identyczny pogląd zaprezentował Trybunał Konstytucyjny w postanowienia z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01, a także sędzia Marian Zdyb w zdaniu odrębnym od tego postanowienia, który stwierdził: „Pełna ocena problemu braku suwerenności i legalności PKWN, a także skutków uchwalonych przez niego aktów – ze względu na ich konsekwencje i zakres – powinna dokonać się przy stosownej aktywności współczesnego, demokratycznego ustrojodawcy" [OTK ZU nr 8(46)2001, poz. 266].

Przytoczone powyżej poglądy Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące odrębności funkcji, charakteru i zakresu dekretu z 6 września 1944 r. w porównaniu do innych aktów normatywnych, których następstwem było wywłaszczenie, mają odpowiednie zastosowanie na gruncie analizowanej skargi konstytucyjnej. Prze czym podkreślenia wymaga, że Prokurator Generalny w niniejszym stanowisku nie prezentuje ocen dotyczących materialnej konstytucyjności przepisów dekretu z 6 września 1944 r., legalności działań PKWN oraz celów reformy rolnej z 1944 r., a zwłaszcza dokonania wywłaszczeń nieruchomości bez odszkodowania. Przedmiotem prowadzonej w tym miejscu analizy jest rozstrzygnięcie, czy brak wskazanego przez Skarżących uregulowania należy traktować jako zaniechanie czy pominięcie prawodawcze.

Odrębności, na które wskazuje Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku, przesądzają o braku „jakościowej tożsamości" między materią objętą przepisami dekretu z 6 września 1944 r. a materią innych aktów prawnych, których przepisy przewidują ustalenie odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości. Należy przypomnieć, że obowiązujące przed 1 stycznia

1998 r. – tj. przed wejściem w życie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami – akty prawne, na podstawie których nastąpiło wywłaszczenie, dotyczyły stosunkowo wąskiego kręgu stosunków własnościowych, łączyły się z procesami urbanizacji, a nie miały dokonywać rewolucji społecznej o totalnym charakterze. Utrata własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. miała diametralnie inny, generalny charakter i służyła realizacji całościowej zmiany stosunków społecznych w rolnictwie.

Dlatego też brak uregulowania w zaskarżonych przepisach materii dotyczącej ustalenia i wypłaty odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r. należy traktować jako zaniechanie ustawodawcze, a nie jako pominięcie.

Ocenę powyższą dodatkowo potwierdza fakt, że materia dotycząca odszkodowania za mienie wywłaszczone na mocy dekretu z 6 września 1944 r. została w zamierzony sposób pozostawiona poza zakresem regulacji zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W Rzeczypospolitej Polskiej po 1990 r. stworzono kilkanaście projektów ustaw reprywatyzacyjnych, w tym także kilka projektów ustaw dotyczących odszkodowań za szczególne rodzaje znacjonalizowanego mienia, m.in. także tzw. mienia zabużańskiego oraz nieruchomości objętych dekretem warszawskim. Były one przedmiotem prac komisji sejmowych oraz poszczególnych ministerstw. Problem reprywatyzacji był bliski rozwiązania w 2001 r. w związku z uchwaleniem przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 7 marca 2001 r. o reprywatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach (druk sejmowy nr 1360, III Kadencja Sejmu). Ustawa nie weszła jednak w życie, gdyż nie została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Należy jednak zauważyć, że ustawa w art. 9 ust. 1 zakładała zwrot 50% wartości mienia znacjonalizowanego na mocy

enumeratywnie wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy aktów prawnych (m.in. na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r.). Podobnie zagadnienie to regulowały inne projekty ustaw reprywatyzacyjnych, np. rządowy projekt ustawy z dnia 19 października 2005 r. o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia, który rekompensatę przysługującą osobie uprawnionej określał w wysokości 15% wartości przejętego mienia (szersze omówienie powyższych projektów zawiera uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42).

Co szczególnie istotne, w żadnym z tych projektów nie przewidywano – w odniesieniu do nieruchomości wywłaszczonych na podstawie dekretu z 6 września 1944 r. – ustalenia i wypłaty odszkodowania zgodnie z zasadami określonymi w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Regulacje tej ustawy nakazują ustalenie wysokości odszkodowania według stanu, przeznaczenia i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu (art. 130 ust. 1 u.g.n.). Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości – art. 134 ust. 1 u.g.n. (ewentualnie wartość odtworzeniowa – art. 135 ust. 1 u.g.n.).

Będące przedmiotem prac parlamentarnych projekty przewidywały natomiast zwrot jedynie określonego procentu wartości wywłaszczonego mienia.

Ustawodawca zatem świadomie nie zawarł w ustawie o gospodarce nieruchomościami materii dotyczącej ustalenia i wypłaty odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone na mocy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r., pozostawiając ją do ewentualnego uregulowania w odrębnym akcie prawnym.

Na zakończenie należy zauważyć, że nie istnieje konstytucyjny nakaz unormowania – w sposób wskazany przez Skarżących – problemu wypłaty odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone na mocy dekretu z 6 września 1944 r. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zapłaty słusznego

odszkodowania należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji. Pamiętać przy tym należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenie", które wykracza swoim zakresem poza pojęcie „wywłaszczenie" z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tak bezwzględnie sformułowany obowiązek odnosi się jednak tylko do ustawodawstwa wywłaszczeniowego, które zostało ustanowione na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji (a być może – biorąc pod uwagę zbieżność treści obecnego art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 7 poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych – też na gruncie obowiązywania przepisów konstytucyjnych po nowelizacji dokonanej mocą art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. Nr 75, poz. 444). Nie formułowały go natomiast wcześniejsze przepisy konstytucyjne, a zasada wypłaty odszkodowania miała jedynie rangę ustawową (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, *op. cit.*).

W wyroku z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie, w jakim wyklucza odniesienie „zasady zwrotu" do nieruchomości przejętych na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, z powodu braku „podobieństwa" do uregulowań zawartych w pozostałych aktach prawnych wyszczególnionych w tym przepisie, jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Pozwala to uznać, że przepisy art. 32 i art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej nie mogą stanowić podstawy do wywodzenia konstytucyjnego nakazu uregulowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami kwestii ustalenia i wypłaty odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone na mocy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 6 września 1944 r.

Z powyższych względów, czyli wobec stwierdzenia, że sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty dotyczą zaniechania legislacyjnego, postępowanie podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Fernand
Zastępca Prokuratora Generalnego