



**1001-8.TK.51.2021**

**(SK 62/21)**

## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną M L., J P. i I

T. o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 190 oraz art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualny adres publikacyjny – tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.) „w zakresie, w jakim wiąże sąd, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, co do wykładni prawa dokonanej w tej sprawie przez Naczelnny Sąd Administracyjny, gdy stanowisko sądu II Instancji jest sprzeczne ze stanowiskiem zajęтым przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku zakresowym wydanym w tej samej sprawie w ramach odpowiedzi na pytanie prawne zadane mu przez sąd I instancji” z:
  - art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
  - art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP;
  - art. 45 i art. 193 w zw. z art. 190 Konstytucji RP;
  - art. 1 Protokołu Dodatkowego Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;
- 2) „art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności

stwierdzenia decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą przywrócenia 6-miesięcznego terminu do złożenia wniosku dekretowego, tj. wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym”, 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 (tekst jedn.: 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, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

### UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna M L., J P. i I T. (dalej: Skarżący) została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Wnioskiem z dnia lipca 1948 r. spadkodawczyni Skarżących M T. – była współwłaścicielka nieruchomości położonej w W

– zwróciła się do Prezydenta W o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do tejże nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 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), który to termin upłynął 14 stycznia 1948 r. Decyzją z października 1948 r. Prezydent W przywrócił M T. termin do złożenia przedmiotowego wniosku. Następnie, orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w W z dnia listopada 1955 r. (dalej: Prezydium), odmówiono byłym właścicielom prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości.

Decyzją z lipca 2003 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W stwierdziło nieważność decyzji Prezydium z listopada 1955 r., ze względu na rażące naruszenie prawa. Spowodowało to wyeliminowanie wskazanego orzeczenia z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*.

W wyniku postępowania nadzorczego wszczętego na wniosek spółki „L sp. z o.o. oraz właścicieli lokali znajdujących się w budynku położonym na nieruchomości w W oraz współużytkowników wieczystych gruntu, na którym ten budynek jest posadowiony, SKO w W, decyzją z dnia maja 2011 r., stwierdziło nieważność decyzji Prezydenta W z dnia października 1948 r. Następnie zaś, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, SKO, decyzją z dnia listopada 2011 r., utrzymało w mocy własną decyzję z dnia maja 2011 r.

SKO w uzasadnieniu swojej decyzji z dnia listopada 2011 r. wskazało m.in., iż termin do złożenia wniosku o przyznanie własności czasowej do gruntu, o którym to terminie mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, ma charakter terminu prawa materialnego o skutkach prekluzyjnych i w związku z tym jego przywrócenie było niedopuszczalne. W ocenie SKO, decyzja Prezydenta W z dnia października 1948 r. została więc wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (aktualny adres publikacyjny – tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm., dalej: k.p.a.).

Skarżący, będący następcami prawnymi dawnych właścicieli nieruchomości, wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w W skargę na decyzję SKO z dnia listopada 2011 r.

WSA w W , wobec wątpliwości powziętych co do zgodności art. 156 § 2 k.p.a. z Konstytucją, wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, czy [a]rt. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.).

Wyrokiem z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że [a]rt. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62). W pozostałym zakresie Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie.

Po wydaniu tegoż wyroku WSA w W , wyrokiem z sierpnia 2015 r., uchylił decyzję SKO w W z dnia listopada 2011 r. oraz poprzedzającą ją decyzję z dnia maja 2011 r. i zobowiązał ten organ do wydania decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta . W z października 1948 r.

Od wyroku tego skargę kasacyjną wnieśli M.N. i B.K., właściciele lokali znajdujących się w budynku położonym na nieruchomości.

NSA, wyrokiem z dnia grudnia 2017 r., sygn. , uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi

I instancji.

W uzasadnieniu tegoż wyroku NSA stwierdził m.in., iż istotą sporu w rozpoznawanej sąd sprawie jest ustalenie, czy *organy dokonały błędnej wykładni pojęcia "rażącego naruszenia prawa", przyjmując jego istnienie. Sąd Wojewódzki uznał bowiem, iż w sytuacji, gdy z uwagi na znaczny upływ czasu od daty wydania decyzji o przywróceniu terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej, decyzja ta, pomimo jej wadliwości, nie może być uznana za wydaną z rażącym naruszeniem prawa (LEX nr 2444405).*

W tym kontekście NSA odniósł się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, podnosząc, iż jest to *wyrok o charakterze zakresowym, który nie powoduje zmiany stanu normatywnego, stanu prawnego, wyrok ten nie deroguje przepisu art. 156 § 2 k.p.a. z systemu prawa, lecz nakłada na ustawodawcę obowiązek rozszerzenia zakresu stosowania powołanego przepisu. (...). W takich okolicznościach należy rozważyć, czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13, ma znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Pewną wskazówką, może być fragment uzasadnienia wyroku, w którym Trybunał wskazuje na konieczność dokonania przez sąd pytający wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 in fine k.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności, przewidzianej w art. 7 Konstytucji, ale również z uwzględnieniem, wynikających z art. 2 Konstytucji, zasady pewności prawa oraz zasady zaufania obywatela do państwa. I tak Trybunał stwierdził, iż; "Wyrok stwierdzający niezgodność z Konstytucją nie oznaczałby derogacji art. 156 § 2 k.p.a. ani jego części. Wówczas nie wystąpiłyby typowe skutki stwierdzenia niekonstytucyjności, które polegają na wydaniu przez sąd pytający orzeczenia z pominięciem regulacji niezgodnej z Konstytucją. Stwierdzenie niekonstytucyjności w zakresie pominięcia prawodawczego, oznaczałoby jednak konieczność dokonania przez sąd pytający wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. z uwzględnieniem sposobu ważenia zasad: praworządności (legalizmu), bezpieczeństwa prawnego*

*praz zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa). Ważenie tych zasad stanowi podstawę dokonania wykładni art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zgodzie z Konstytucją. Inaczej mówiąc, wynik tego ważenia ma wpływ na sposób rozumienia ustawowego wyrażenia »z rażącym naruszeniem prawa«. Wyrok stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji, otwierałby więc drogę do innej wykładni art. 156 k.p.a. Z uwagi na kasacyjny charakter orzeczeń sądów administracyjnych, sąd, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. poz. 270), mógłby wówczas uchylić zaskarżone decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego (...)." Ponadto Trybunał wskazał, iż: "Mimo, że przedmiotem orzekania jest art. 156 § 2 k.p.a., to stwierdzenie niekonstytucyjności rzutowałoby na sposób dokonywania wykładni art. 156 § 1 pkt 2 in fine k.p.a. Wyrok nie powodowałby wprowadzenia zmiany normatywnej, ale wskazywałby sądowi konstytucyjny sposób rozwiązania powstałej kwestii." Z przywołanych wywodów wynika, iż Trybunał Konstytucyjny uznał, że w sprawie, w której zostało zadane pytanie prawne, Sąd Wojewódzki, który był sądem pytającym, będzie zobowiązany dokonać wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Sąd I instancji był zatem uprawniony do dokonania wykładni przepisów z uwzględnieniem wskazanych zasad konstytucyjnych, po stwierdzeniu ich niekonstytucyjności przez Trybunał [op. cit.].*

NSA stwierdził, iż, w jego ocenie, w zaskarżonym wyroku z dnia sierpnia 2015 r., Sąd I instancji *dokonując wykładni pojęcia "rażącego naruszenia prawa", nie odniósł się w sposób należyty do okoliczności faktycznych sprawy.* NSA podkreślił, iż [r]ozważając, czy nie doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji RP i wynikających z niego zasad *nie można tego uczynić w oderwaniu od okoliczności konkretnej sprawy, albowiem to te indywidualne charakterystyczne dla danej sprawy okoliczności mogą prowadzić do różnych wniosków (LEX nr 2444405).* NSA zwrócił przy tym uwagę, iż przedmiotem postępowania

nadzwyczajnego była decyzja Prezydenta W z dnia października 1948 r., którą przywrócono byłym właścicielom gruntu termin do złożenia wniosku z art. 7 dekretu warszawskiego. A więc przedmiotem postępowania nadzwyczajnego nie była decyzja, z której wynikałoby nabycie określonego prawa przez adresata tej decyzji. Złożenie wniosku z zachowaniem terminu z art. 7 dekretu warszawskiego nie oznaczało, że wnioskodawca uzyska określone prawa do gruntu. NSA stwierdził, iż bezspornym jest, że adresatowi decyzji z dnia 25 października 1948 r. *nie przysługiwało żadne prawo podmiotowe do gruntu, ani nie posiadał maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia tego prawa, albowiem nabycie prawa do gruntu na podstawie dekretu z całą pewnością nie następowało ex lege z chwilą złożenia wniosku. Należy bowiem odróżnić ekspektatywę prawną od czysto faktycznej nadziei, czy też szansy, perspektywy nabycia prawa podmiotowego. Złożenie odpowiedniego wniosku dekretowego przez poprzednika prawnego skarżących kasacyjnie stanowiło niewątpliwie przejaw jego woli nabycia określonego prawa do gruntu, było jednak tylko pierwszym, otwierającym postępowanie w sprawie, etapem. Zbadania zaś i ustalenia wymagały przesłanki dekretowe, od których zależało nabycie prawa do gruntu (op. cit.).*

NSA, uwzględniając podniesione w skardze kasacyjnej B. K. i M. N. zarzuty naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 156 § 2 k.p.a., uchylając zaskarżony wyrok stwierdził, iż przy ponownym rozpatrzeniu sprawy Sąd I instancji *dokona wykładni pojęcia "rażącego naruszenia prawa" z uwzględnieniem okoliczności faktycznych sprawy, stosując się do poglądów prawnych wyrażonych w uzasadnieniu niniejszego orzeczenia (tamże).*

WSA w W , po ponownym rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z dnia maja 2018 r., oddalił skargę Skarżących na decyzję SKO z dnia listopada 2011 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności tejże decyzji.

W uzasadnieniu tegoż wyroku WSA podniósł m.in., iż celem postępowania zakończonego zaskarżoną decyzją, prowadzonym w trybie

nadzwyczajnym uregulowanym w art. 156 § 1 i następnych k.p.a., była weryfikacja przez SKO w W legalności decyzji Prezydenta W z dnia października 1948 r. o przywróceniu byłym właścicielom nieruchomości terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu tej nieruchomości, określonego w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. W następstwie tej weryfikacji SKO oceniło, iż kontrolowana przez nie decyzja z dnia października 1948 r. obarczona była wadą prawną w postaci rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), gdyż decyzją tą dokonano przywrócenia terminu prawa materialnego o charakterze prekluzyjnym, którego przywrócenie było prawnie niedopuszczalne. WSA zwrócił uwagę, iż termin ustanowiony w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jest terminem prawa materialnego, o charakterze prekluzyjnym, co oznacza, iż – po jego bezskutecznym upływie – przewidziane tymże dekretem uprawnienie byłego właściciela nieruchomości warszawskiej do uzyskania prawa własności czasowej wygasło. W sytuacji, gdy termin z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jest nieprzywracalny, to orzeczenie o jego przywróceniu w sposób oczywisty narusza normę prawną ustanowioną w tymże przepisie. WSA wskazał przy tym, iż *[n]ie zawsze jednak sama oczywistość naruszenia prawa, będzie wystarczająca dla uznania, że akt stosowania prawa, obarczony jest omawianą wadą prawną, prowadzącą do jego nieważności. (...). Stąd przy kwalifikowaniu danego naruszenia prawa, jako "rażącego" niezbędne jest także uwzględnienie okoliczności faktycznych danej sprawy, albowiem to te indywidualane charakterystyczne dla niej okoliczności mogą prowadzić do różnych wniosków.* WSA podniósł, iż na ten właśnie kontekst zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia grudnia 2017 r., którego oceną prawną jak też wskazaniem co do dalszego postępowania, sąd I instancji rozpoznając skargę jest związany z mocy art. 190 oraz art. 153 w zw. z art. 193 p.p.s.a. Sąd I instancji podkreślił, iż okoliczności, do których nawiązał NSA w tym wyroku dotyczą skutków prawnych wywołanych aktem poddanym weryfikacji w postępowaniu



nieważnościowym, tj. decyzją Prezydenta W z dnia października 1948 r. W przypadku tej decyzji, skutkiem tym było zaś stworzenie warunków formalnoprawnych umożliwiających ubieganie się przez byłych właścicieli nieruchomości położonej przy W (...) (ich następców prawnych) o przyznanie, na podstawie ust. 2 art. 7 dekretu, prawa podmiotowego do tej nieruchomości w postaci własności czasowej. Co istotne jednak, samego tego prawa orzeczenie powyższe nie kreowało. Nie wywoływało ono także skutku w postaci zachowania praw rzeczowych pierwotnie im przynależnych. Prawo własności przysługujące im do nieruchomości – w odniesieniu do gruntu utracili oni wszak *ex lege* z dniem wejścia w życie dekretu (art. 1 dekretu), a w odniesieniu do znajdujących się na nim budynków – niezniszczonych w określonych w przepisach szczególnych stopniu (art. 5 dekretu) – z momentem upływu przewidzianego w art. 7 ust. 1 sześciomiesięcznego terminu, w jakim mogli skutecznie złożyć podanie o przyznanie im prawa własności czasowej (art. 8 dekretu). Finalizował się bowiem wówczas tymczasowy stan prawno-rzeczowy nieruchomości i powrót do wyrażonej w art. 4 dekretu z dnia 11 października 1946 r. - prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 z późn. zm.) systemowej zasady *superficies solo cedit*. Jako, że skutki te następowały z mocy samego prawa nie mogły zostać uchylone w efekcie władczych działań organów władzy publicznej, polegających na przywróceniu terminu do złożenia wspomnianego podania.

WSA stwierdził, iż z tych względów, jak zasadnie zauważył NSA w wyroku z dnia grudnia 2017 r., adresatom decyzji Prezydenta W z dnia października 1948 r. nie przysługiwało żadne prawo podmiotowe do gruntu, ani nie posiadali oni maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia takiego prawa, albowiem nabycie prawa do gruntu na podstawie dekretu warszawskiego z całą pewnością nie następowało *ex lege* z chwilą złożenia wniosku, o którym mowa w jego art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. WSA stwierdził, iż w tej sytuacji *nie łagodzi oceny charakteru naruszenia art. 7 ust. 1 dekretu, potrzeba ochrony nabytych na podstawie decyzji*

*praw podmiotowych. Tych wszak byli właściciele, a w konsekwencji także ich spadkobiercy nigdy wszak nie uzyskali.*

W konsekwencji WSA w W                      uznał za prawidłowe stanowisko wyrażone przez SKO w W                      w decyzjach z dnia                      maja 2011 r. i listopada 2011 r., iż decyzja Prezydenta                      W                      z dnia                      października 1948 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W omawianym wyroku sąd I instancji podniósł ponadto, iż uwzględniając, że złożenie wniosku nie skutkowało nabyciem przez byłych właścicieli nieruchomości warszawskiej prawa do gruntu na podstawie dekretu, to także stwierdzenie nieważności decyzji przywracającej ten termin nie mogło być traktowane jako przejaw braku ochrony własności czy wywłaszczenia tego prawa, bądź nieproporcjonalnej ingerencji państwa w przynależne im prawa. Całkowicie zatem chybiony pozostaje zarzut naruszenia art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, którego to naruszenia skarżący upatrują w pozbawieniu ich (w efekcie wyeliminowania decyzji z                      października 1948 r.) własności nieruchomości o wielkiej wartości, tudzież pozbawieniu ich prawnie uzasadnionego uzyskania efektywnego korzystania z nieruchomości stanowiącej własność ich spadkodawcy, a także zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 7 i 8 w zw. z art. 170 § 3 i art. 158 § 2 k.p.a.

Od wyroku WSA w W                      z dnia                      maja 2018 r. Skarżący wnieśli skargę kasacyjną.

NSA, wyrokiem z dnia                      maja 2019 r., skargę te oddalił uznając, iż nie jest ona oparta na usprawiedliwionych podstawach.

NSA w uzasadnieniu wyroku podniósł m.in., odnosząc się do zarzutu bezzasadnego uznania przez Sąd I instancji, że Skarżący nie nabyli w pełni ukształtowanej ekspektatywy prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 2-4 dekretu warszawskiego pomimo całkowicie odmiennego stanowiska zawartego zarówno w pytaniu prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego przez WSA

w W , jak i zapadłym w jego wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, iż sprawa ta była już przedmiotem rozstrzygnięcia przez NSA, który wyrokiem z dnia grudnia 2017 r. uchylił wyrok WSA w W z dnia sierpnia 2015 r. i przekazał temu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania. NSA w wyroku z dnia grudnia 2017 r. stwierdził, iż adresatowi decyzji Prezydenta W z dnia października 1948 r. nie przysługiwało żadne prawo podmiotowe do gruntu, ani nie posiadał maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia tego prawa, albowiem nabycie prawa do gruntu na podstawie dekretu warszawskiego nie nastąpiło *ex lege* z chwilą złożenia przez przewodniczkę Skarżących wniosku o przyznanie własności czasowej nieruchomości w trybie art. 7 dekretu warszawskiego. W ocenie NSA, sąd I instancji prawidłowo zajął takie stanowisko w zaskarżonym wyroku z dnia maja 2018 r. Zgodnie bowiem z 190 p.p.s.a., przy ponownym rozpoznaniu sprawy, Sąd I instancji związany był oceną prawną wyrażoną przez NSA w wyroku z dnia grudnia 2017 r. NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia maja 2019 r. wskazał też, iż NSA w wyroku z dnia grudnia 2017 r. nie zawarł wytycznych zobowiązujących Sąd I instancji do oceny, czy w wyniku rozpoznania wniosku dekretowego przewodniczce prawnej Skarżących kasacyjnie zostałyby przyznane prawo własności czasowej. Wręcz przeciwnie, w wyroku tym, przyjmując, iż w zaistniałym stanie faktycznym i prawnym decyzja w przedmiocie przewrócenia terminu do złożenia wniosku dekretowego nie była podstawą do nabycia prawa do nieruchomości ani nie ukształtowania maksymalnej ekspektatywy nabycia prawa podmiotowego do gruntu, sąd kasacyjny wskazał, aby przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd I instancji dokonał wykładni pojęcia *rażącego naruszenia prawa*, uwzględniając okoliczności faktyczne tejże sprawy oraz poglądy prawne wyrażone w uzasadnieniu sądu odwoławczego.

W związku z wydaniem przez NSA wyroku z dnia maja 2019 r. Skarżący skierowali do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną,

w której zarzucili niezgodność z Konstytucją:

- przepisów art. 153 i art. 190 p.p.s.a., w zakresie, w jakim wiążą sąd, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, co do wykładni prawa dokonanej w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny, gdy stanowisko sądu II Instancji jest sprzeczne stanowiskiem zajęтым przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku zakresowym wydanym w tej samej sprawie w ramach odpowiedzi na pytanie prawne zadane mu przez sąd I instancji (pkt I *petitum* skargi konstytucyjnej);
- przepisu art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą przywrócenia 6-miesięcznego terminu do złożenia wniosku dekretowego, tj. wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym (*vide* – pkt II *petitum* skargi konstytucyjnej).

Zarządzeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2019 r. Skarżący zostali wezwani do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez sprecyzowanie, w jaki sposób przepisy art. 190 i art. 153 p.p.s.a. oraz art. 156 § 2 k.p.a. – w zakwestionowanym w skardze konstytucyjnej zakresie – naruszają wymienione w tej skardze prawa konstytucyjne Skarżących, oraz uzasadnienie tych zarzutów.

W piśmie uzupełniającym wskazane braki formalne Skarżący zasadniczo powtórzyli argumentację zawartą w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej (*vide* – pismo Skarżących z dnia 3 stycznia 2020 r. do Trybunału Konstytucyjnego, str. 4-6).

Postanowieniem z dnia 11 marca 2020 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Skarżący na postanowienie to złożyli zażalenie. Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 20 października 2021 r., zażalenie to uwzględnił i nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

Z treści *petitum* skargi konstytucyjnej wynika, iż przepisom art. 153 i art. 190 p.p.s.a., w zaskarżonym w tejże skardze zakresie, Skarżący zarzucili niezgodność:

- z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji *poprzez naruszenie prawa poszanowania własności oraz innych praw majątkowych i nieuzasadnione ograniczenie realizacji prawa poprzez pozbawienia skarżących własności nieruchomości o wielkiej wartości (...) bez jakiegokolwiek odszkodowania, podczas gdy ingerencja państwa w konstytucyjnie chronione prawo własności byłaby dopuszczalna jedynie w przypadkach określonych w ustawie i za słusznym odszkodowaniem* (pkt I.1. *petitum* skargi konstytucyjnej)
- niezgodność z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, *poprzez naruszenie zasady ochrony praw słuszenie nabytych wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i co do prawa także, poprzez takie sformułowanie zaskarżonych przepisów, które narusza zasadę rzetelnej legislacji i jasności prawa* (pkt I.2. *petitum* skargi konstytucyjnej);
- z art. 45 ust. 1 i art. 193 w zw. z art. 190 Konstytucji, *poprzez naruszenie przysługującego obywatelowi prawa do sądu (polegającego na merytorycznym rozstrzygnięciu jego sprawy zgodnie ze stanowiskiem TK wyrażonym uprzednio w jego sprawie), polegające na zignorowaniu przez sąd administracyjny drugiej instancji wyroku TK, wydanego w tej samej sprawie na skutek pytania prawnego przedstawionego przez sąd administracyjny pierwszej instancji* (pkt I.3. *petitum* skargi konstytucyjnej), a ponadto sprzeczność z art. 1 Protokołu Dodatkowego Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: Protokół nr 1 do Konwencji).

Przepisowi art. 156 § 2 k.p.a., w zaskarżonym w skardze konstytucyjnej zakresie, Skarżący zarzucili zaś niezgodność z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący podnieśli m.in., iż NSA w wyroku z dnia      maja 2019 r. nie podzielił wiążącego go w tej poglądu

wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2015 r., o sygn. akt: P 46/13, w którym Trybunał, odpowiadając na pytanie prawne zadane w tejże sprawie przez WSA w Warszawie, uznał, iż zobowiązanie gminy do uwzględnienia wniosku złożonego w sytuacji określonej w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego oznaczało nadanie wnioskowi zawierającemu żądanie ustanowienia praw do gruntu charakter ekspektatywy tegoż prawa. Trybunał stwierdził ponadto, iż skutkiem decyzji Prezydenta W z dnia października 1948 r. oraz złożenia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, było przyznanie adresatowi tejże decyzji ekspektatywy nabycia prawa do gruntu w trybie art. 7 ust. 2-4 tegoż dekretu.

W ocenie Skarżących, wykładnia dokonana przez sądy administracyjne w sprawie, w związku z którą skierowali Oni skargę konstytucyjną jest nieprawidłowa, gdyż jest sprzeczna z wykładnią dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13.

Skarżący podnieśli ponadto, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 46/13 dokonał prawidłowej wykładni przepisu art. 156 § 2 k.p.a. W uzasadnieniu tegoż wyroku Trybunał Konstytucyjny *wyjaśnił wprost, iż przywrócenie terminu poprzednikom prawnym skarżących decyzją z dnia 25 października 1948 roku stanowił maksymalnie ukształtowaną ekpektatywę prawo własności czasowej do nieruchomości* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 9). Według Skarżących, NSA, rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku WSA w W z dnia sierpnia 2015 r., dokonał błędnej wykładni pojęcia *ekspektatywy prawa*. Wykładnia została następnie zastosowana przez WSA w W w wyroku z dnia maja 2018 r. oraz NSA w wyroku z dnia maja 2019 r., gdyż sądy te uznały, iż są związane wykładnią zastosowaną przez NSA w wyroku z dnia maja 2018 r.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, w zakresie dotyczącym zarzutów naruszenia wzorców z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji podniesiono m.in., iż przepisy art. 190 i art. 153 p.p.s.a., w zaskarżonym

w niniejszej sprawie zakresie, naruszają chronione Konstytucją prawo własności poprzez jego bezpodstawne ograniczenie, pomimo braku zaistnienia ściśle określonych w tychże wzorcach kontroli przesłanek. W ocenie Skarżących, rozstrzygnięcia organów jak administracyjnych jak i sądów administracyjnych w sprawie, na tle której skierowali skargę konstytucyjną, zapadły z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącznie w oparciu o zmianę wykładni przepisów proceduralnych. Skarżący zarzucili, iż stanowisko zajęte przez organy administracji i sądy administracyjne w sprawie, w związku z którą skierowali skargę konstytucyjną, w sposób zasadniczy odbiega od dotychczasowej linii orzeczniczej. Wskazali przy tym m.in. na uchwały NSA z dnia 7 czerwca 1997 r., sygn. FPS 1/97 i 26 listopada 2008 r., sygn. I OPS 5/08 oraz wyrok NSA z dnia 8 maja 2007 r., sygn. II OSK 699/06.

Skarżący podnieśli, iż *pozbawienie właściciela prawa własności z naruszeniem konstytucyjnych zasad prawnych (bez odszkodowania) i obowiązujących przepisów prawa nie jest możliwe do zaakceptowania w praworządnym państwie, w którego Konstytucji zapisano zasadę poszanowania własności jako jedną z podstawowych zasad państwa prawnego i podstawowych praw obywatelskich (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 13). Podkreślili ponadto, iż decyzja Prezydenta W z dnia października 1948 roku uwzględniając słuszny interes strony oraz zasady słuszności i dobrych obyczajów, a przede wszystkim zasadę sprawiedliwości przywracała byłemu właścicielowi nieprzerwanie mieszkającemu całe życie w swojej rodzinnej kamienicy (a także pozostałym współwłaścicielom - dzieciom ofiary zbrodni katyńskiej) termin do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do działki gruntu położonej w Warszawie (...). Należy podkreślić, iż decyzja ta była wydana przez władze komunistyczne a mimo to była ona korzystana dla tzw. wrogów ludu za których uznawana była rodzina P z uwagi na swoją działalność w Armii , tymczasem ponad 60 lat później ta sprawiedliwa*

*decyzja została uznana za nieważną przez sąd, demokratycznego państwa prawa, którego jedną z naczelných zasad funkcjonowania zapisaną w konstytucji jest zasada proporcjonalności (tamże).*

W części uzasadnienia dotyczącego zarzutów naruszenia przepisów art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 45 w zw. z art. 193 i w zw. z art. 190 Konstytucji (str. 14-18 uzasadnienia skargi konstytucyjnej) Skarżący wskazali m.in., iż kwestionowane przepisy p.p.s.a., w zaskarżonym zakresie, powodują *naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego i zaufania obywatela do państwa, trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych oraz najważniejszej zasady poszanowania prawa własności* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 14). W skardze konstytucyjnej (*vide* – str. 14-16 uzasadnienia skargi konstytucyjnej) wskazano orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące rozumienia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Podkreślono ponadto, iż Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 12 maja 2015 r. o sygn. P 64/13, uznał, że *zasada praworządności nie uzasadnia rozwiązania prawnego umożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, jeśli decyzja ta korzystała przez kilkadziesiąt lat z domniemania zgodności z prawem, wywołuje skutki polegające na nabyciu prawa lub ukształtowaniu ekspektatywy nabycia praw przez jej adresatów, a dodatkowo przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji ma charakter niedookreślony i jej wykładnia ukształtowała się w orzecznictwie na długo po wydaniu decyzji. W sytuacji, w której występuje nagromadzenie powyższych okoliczności, zasada praworządności nie służyłaby realizacji zasady pewności prawa. Ponieważ stwierdzenie nieważności decyzji może powodować zmianę ukształtowanej od kilkadziesiąt lat sytuacji prawnej adresatów decyzji, nie służyłoby ono też realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasady pewności prawa. Przewidziane w art. 156 § 2 k.p.a. rozwiązanie prawne, stanowi nadmierne ograniczenie tych konstytucyjnych zasad* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 16). Skarżący podnieśli ponadto, iż za przyznaniem



szczególnej ochrony trwałości decyzji kształtujących sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości gruntowych przejętych mocą dekretu warszawskiego przemawia również *wywłaszczeniowy charakter tego aktu normatywnego, jak też niewykonanie art. 9 dekretu warszawskiego, przewidującego odszkodowania za przejęte nieruchomości gruntowe i budynkowe (zob. uchwała TK z 18 czerwca 1996 r., W 19/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 25; wyrok SN z 4 marca 2010 r., I CSK 352/09, www.sn.pl), a także wygaszenie od 1 sierpnia 1985 r. prawa do odszkodowania za grunty i zabudowania przejęte mocą art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu warszawskiego (na mocy art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.) [tamże].*

Skarżący przedstawili ponadto argumentację, na której oparł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2015 r. o sygn. P 46/15, orzekając o niekonstytucyjności przepisu art. 156 § 2 k.p.a. (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 16, 17). Podnieśli przy tym, iż niepożądane jest, *by w sprawie w której wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny i wskazał sposób wykładni przepisów Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie rozpoznając następnie tą orzekał zupełnie odwrotnie, co w efekcie powoduje związanie ta błędną wykładnią wszystkich następných sądów rozpatrujących tą przedmiotową sprawę (...). Wskazane (...) zachowanie jest naganne i powinno zostać napiętnowane a władza ustawodawcza powinna podjąć wszelkie kroki by zapobiec powstawania takich sytuacji w przyszłości* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 17).

W ocenie Skarżących, wskazane przez Nich w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wymogi wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa określonej w art. 2 Konstytucji, *nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania regulacji prawnych, które realizowało będzie we wszelkim wymiarze realną ochronę prawa podmiotowego w postaci prawa własności* (tamże).

Według Skarżących, przepisy art. 190 i art. 153 p.p.s.a., w zaskarżonym

zakresie, naruszają wzorce z art. 45 i art. 193 w zw. z art. 190 Konstytucji, poprzez naruszenie przysługującego obywatelowi prawa do sądu, które obejmuje także prawo obywatela, w którego indywidualnej sprawie Trybunał Konstytucyjny udzielił odpowiedzi na pytanie prawne sądu pierwszej instancji, do uzyskania końcowego wyroku merytorycznego zgodnego z tymże stanowiskiem. Konstytucyjne prawo do sądu powinno bowiem obejmować takie ukształtowanie procedury sądownoadministracyjnej, aby sąd administracyjny orzekający w sprawie był związany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w tejże sprawie w związku z pytaniem prawnym.

Uzasadniając zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji przepisu art. 156 § 2 k.p.a., w zaskarżonym zakresie, Skarżący stwierdzili, iż w tym przedmiocie odpowiednie zastosowanie ma argumentacja Trybunału Konstytucyjnego zawarta w wyroku z 12 maja 2015 r. w sprawie o sygn. P 46/13.

W konkluzji skargi konstytucyjnej Skarżący stwierdzili, iż, w Ich ocenie, gdy decyzja administracyjna funkcjonująca w obrocie przez ponad 60 lat od jej wydania *jest uznawana za nieważną jedynie z uwagi na zmianę wykładni przepisów art. [7 – przypis własny] ust 1 dekretu, a przez to Skarżący są pozbawiani własności ich rodzinnej kamienicy bez żadnego odszkodowania, i to pomimo korzystnego dla nich orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który wprost w swoim wyroku z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13 uznał, że w przypadku gdy tak jak skarżący strona postępowania w drodze decyzji nabywa prawo lub ekspektatywę prawa, to nie można stwierdzić nieważności takiej decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu. Opisane (...) zachowanie sądów administracyjnych jest nie do pogodzenia z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawa i narusza wskazane powyżej zasady konstytucyjne, a przede wszystkim prawo do sądu, jako prawo do uzyskania sprawiedliwego, bo zgodnego z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcia sądów administracyjnych (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 19).*

Skarżący jako przedmiot kontroli wskazali przepisy art. 153 i 190 p.p.s.a. oraz art. 156 § 2 k.p.a. – w zakresie określonym w *petitum* skargi konstytucyjnej.

Omawiany wcześniej wyrok NSA z dnia           maja 2019 r. będący, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o konstytucyjnych prawach Skarżących (w związku z którym skierowali Oni skargę konstytucyjną w niniejszej sprawie) dotyczył – jak już wskazano – rozpoznania skargi kasacyjnej od wyroku WSA w W           z dnia           maja 2018 r. oddalającego skargę M           L., J           P. i I           T. na decyzję SKO w W           z dnia           listopada 2011 r., utrzymującą w mocy decyzję tegoż organu z dnia           maja 2011 r. o stwierdzeniu nieważności decyzji Prezydenta W           z dnia           października 1948 r. o przywróceniu terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do tejże nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

Przepis art. 153 p.p.s.a. w pierwotnym brzmieniu, tj. obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r., stanowił:

*Art. 153. Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia.*

Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), z dniem 1 stycznia 2011 r. przepisowi art. 153 p.p.s.a. nadano brzmienie:

*Art. 153. Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia.*

W tym brzmieniu przepis art. 153 p.p.s.a. obowiązywał do dnia 14 sierpnia 2015 r.

Ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z dniem 15 sierpnia 2015 r. przepisowi art. 153 p.p.s.a. nadano brzmienie:

*Art. 153. Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.*

W cytowanym brzmieniu przepis ten obowiązuje do dnia dzisiejszego.

Przepis art. 190 p.p.s.a. stanowi:

*Art. 190. Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.*

Przepis ten w niezmienionym brzmieniu obowiązuje od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia dzisiejszego.

Przepis art. art. 156 § 2 k.p.a. w aktualnie obowiązującym brzmieniu stanowi:

*Art. 156 § 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.*

Cytowane brzmienie została nadane art. 156 § 2 k.p.a., z dniem 16 września 2021 r., ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U., poz. 1491).

W brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1961 r. (tj. od dnia wejścia w życie k.p.a.) do dnia 15 września 2021 r. przepis art. 156 § 2 k.p.a. stanowił:

*Art. 156 § 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.*

W cytowanym brzmieniu przepis art. 156 § 2 k.p.a. obowiązywał w dacie wydania przez WSA w W wyroku z dnia maja 2018 r. oraz utrzymującego go w mocy wyroku NSA z dnia maja 2019 r., w związku z którym Skarżący skierowali skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

Z okoliczności niniejszej sprawy wynika, iż Skarżący w skardze konstytucyjnej w istocie domagają się kontroli – w określonym w *petitum* tejże skargi zakresie – przepisów art. 190 w zw. z art. 153 p.p.s.a., w aktualnie obowiązującym brzmieniu, oraz art. 156 § 2 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 września 2021 r.

W dalszej części niniejsze stanowisko będzie odnosiło się do zaskarżonych przepisów we wskazanym brzmieniu.

W niniejszej sprawie rozważyć należy kwestię dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania obowiązany jest bowiem do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna do wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania. Trybunał Konstytucyjnego rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia,

pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania tej skargi (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 82; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8; 16 lipca 2020 r., sygn. SK 15/18, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 29; 30 marca 2022 r., sygn. SK 71/21, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 27).

Zauważyć trzeba, iż skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie uzależnione jest od spełnienia przesłanek, wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

*Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, [k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.*

Oceniając w niniejszej sprawie merytoryczną dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej podnieść trzeba, iż, przy przyjętej w polskim systemie prawnym konstrukcji skargi konstytucyjnej, jej przedmiotem może być wyłącznie przepis aktu normatywnego. Skarga konstytucyjna jest zawsze *skargą na przepis*, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli prowadziłyby ono do niekonstytucyjnego skutku. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest co do zasady powołany do orzekania w sprawach zgodności

z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Trybunał Konstytucyjny jest *sądem prawa*, a nie *sądem faktów*. Wykluczone jest zatem merytoryczne rozpoznanie skargi, której zarzuty dotyczą postępowania organów orzekających w sprawie i koncentrują się na wykazaniu błędnego zastosowania zaskarżonego przepisu przez te organy czy wykazaniu innych uchybień, do których doszło w procesie wydawania rozstrzygnięcia. W konsekwencji niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna, której zarzuty odnoszą się do przyjętej przez sądy wykładni przepisów, do ustalenia stanu faktycznego lub wadliwego dokonania subsumpcji. Skarga konstytucyjna służy bowiem ochronie praw lub wolności konstytucyjnych w sytuacjach, w których źródłem ich naruszenia jest przepis ustawy bądź innego aktu normatywnego, a nie w sytuacjach, w których naruszenie jest rezultatem wydania indywidualnego aktu stosowania prawa, krytycznie ocenianego przez podmiot wnoszący skargę konstytucyjną. W kompetencji Trybunału Konstytucyjnego – co należy ponownie podkreślić – nie mieści się ocena prawidłowości działania organów stosujących prawo w konkretnych sprawach. . Trybunał Konstytucyjny nie jest także uprawniony do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, , OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 48; 27 czerwca 2017 r., sygn. Ts 261/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 179; 20 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 12; 29 października 2018 r., sygn. Ts 17/18, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 7; 17 grudnia 2019 r., sygn. SK 22/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 3). Skarga konstytucyjna jest więc niedopuszczalna w takich sprawach, w których źródłem naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności wnoszącego ją podmiotu nie jest treść normatywna zaskarżonych przepisów, lecz niewłaściwa praktyka ich

stosowania. Skarga konstytucyjna pozwala dochodzić ochrony konstytucyjnych praw i wolności każdemu, jeżeli zostały one naruszone przez zastosowanie w jego indywidualnej sprawie przepisu niezgodnego z Konstytucją, a naruszenie ma źródło w treści normatywnej zakwestionowanej regulacji. Podmiot wnoszący skargę konstytucyjną, formułując zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, obowiązany jest zatem wykazać, że źródłem tego naruszenia jest treść zaskarżonego przepisu, a nie jego stosowanie (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 44 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się co prawda, że jego kognicja obejmuje także takie treści normatywne, które zostały niejako twórczo wyprowadzone z aktu normatywnego w drodze jego utrwalonej w sposób oczywisty wykładni. Jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź NSA, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką może być zatem przedmiotem kontroli konstytucyjności, ale tylko wtedy, gdy utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115 i 14 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 275/14, OTK ZU z 2016 r., seria B, nr 345 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8; 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81; 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18; 26 czerwca 2019 r., sygn. K 8/17, OTK ZU z 2019 r.,



seria A, poz. 34). Trybunał Konstytucyjny we wskazanej sytuacji może więc za pomocą wyroku interpretacyjnego określić zgodną z Konstytucją treść obowiązującej normy prawnej o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Jej zastosowanie w indywidualnej sprawie wykracza jednak poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego (*vide* - postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87, 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 20 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 12).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. P 28/13, *możliwość przeprowadzenia kontroli konstytucyjności uzależniona jest od stwierdzenia, czy jednolita i bezsporna praktyka stosowania prawa nadała kwestionowanym przepisom jednoznaczne rozumienie, a więc treść normatywną, tak jakby uczynił to sam ustawodawca. Nawet jednak w takiej sytuacji kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje – co oczywiste – wykładni sądowych* (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 84).

W niniejszej sprawie Skarżący nie wykazali, aby w odniesieniu do zaskarżonych przepisów utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w bezsporny sposób ustaliła ich wykładnię. Jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny. Nie można zatem uznać, iż norma prawna dekodowana z tych przepisów zgodnie z ustaloną praktyką, może stanowić przedmiot podlegający kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie. Skarżący nie wykazali także istnienia tego rodzaju kwalifikowanej niejasności zaskarżonych przepisów, która sprawiałaby, że stanowiłyby one źródło niedających się usunąć rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Tego rodzaju zarzut nie został zresztą sformułowany w skardze konstytucyjnej.

W niniejszej sprawie nie zachodzi więc sytuacja, w której dopuszczalna byłaby kontrola konstytucyjności treści normatywnej wywiedzionej z zaskarżonych przepisów przez orzekające w tejże sprawie sądy administracyjne.

Z treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż, w istocie, Skarżący kwestionują prawidłowość rozstrzygnięcia zapadłego w wyroku NSA z dnia      maja 2019 r., w związku z którym skierowali skargę konstytucyjną. Innymi słowy, jest to skarga na niewłaściwe – według Skarżących – stosowanie prawa przez tenże sąd.

W skardze konstytucyjnej Skarżący zarzucili bowiem, iż nieprawidłowe jest stanowisko wyrażone przez NSA w wyroku z      maja 2019 r., zgodnie z którym, w sytuacji gdy *w przedmiotowej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku kasatoryjnym z      grudnia 2017 roku,      uznał, że „adresatowi decyzji z dnia      października 1948 roku nie przysługiwało żadne prawo podmiotowe do gruntu, ani nie posiadał maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia tego prawa, albowiem nabycie prawa go gruntu nie nastąpiło ex lege z chwilą złożenia wniosku”*, to Sąd I instancji orzekając ponownie *w przedmiotowej sprawie był zobowiązany do podzielnia poglądu wyrażonego powyżej przez NSA, a nie przez TK w wyroku z 12 maja 2015 r., P 46/13 (jak uczynił to WSA w wyroku z      sierpnia 2015 r.,      . Według błędnego poglądu NSA, sprzecznego w sposób wyraźny ze stanowiskiem TK wyrażonym w tej samej sprawie, skarżący nie nabyli w pełni ukształtowanej ekspektatywy prawa własności czasowej do gruntu, stwierdzenie nieważności decyzji z dnia należało uznać za prawidłowe i dlatego zasadnym było oddalenie skargi kasacyjnej skarżących, w wyniku której pozbawiono ich prawa własności mienia wielkiej wartości w postaci rodzinnej kamienicy (...) w Warszawie (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 4). Według Skarżących, NSA w wyroku z dnia      maja 2019 r. powinien był podzielić wiążący go pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, w którym odpowiedział na pytanie prawne WSA w W      zadane w tej samej sprawie (I), że nałożenie na gminę obowiązku uwzględnienia wniosku w okolicznościach określonych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego oznaczało, iż ustawodawca nadał – wyrażonemu przez złożenie stosownego wniosku –*

*żądaniu ustanowienia praw do gruntu charakter ekspektatywy (roszczenia o przeniesienie określonego prawa do nieruchomości rozstrzyganego w trybie administracyjnym). TK uznał również, że nabycie przez adresatów decyzji prawa do skorzystania z mechanizmu wykreowanego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, w konsekwencji przywróceniu im terminu do złożenia wniosku mocą decyzji z 1948 r., jest co najmniej szeroko rozumianym nabyciem ekspektatywy prawa, oraz co najważniejsze bo Trybunał wypowiedział się wprost o sytuacji skarżących i uznał, że „skutkiem decyzji z 1948 r. oraz złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego było przyznanie jej adresatowi całkowicie ukształtowanej ekspektatywy nabycia (de facto – częściowego odzyskania) prawa do gruntów w trybie art. 7 ust. 2-4 dekretu warszawskiego [tamże]. Skarżący uznali za błędną wykładnię przepisów przeprowadzoną przez sądy administracyjne w przedmiotowej sprawie albowiem jest ona sprzeczna z (...) wykładnią dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w ramach odpowiedzi na pytanie prawne (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 5). W ocenie Skarżących, zastosowanie tej wykładni doprowadziło do pozbawienia skarżących prawa własności. Dokonując bowiem wykładni przepisów art. 190 i art. 153 p.p.s.a. NSA orzekł ostatecznie co do tych praw na niekorzyść skarżących, pozbawiając ich de facto własności nieruchomości (...) bez jakiegokolwiek odszkodowania [tamże].*

Skarżący upatrują zatem naruszenia swoich konstytucyjnych praw w niewłaściwej, w Ich ocenie, wykładni przeprowadzonej przez sądy administracyjne w sprawie, na tle której skierowali skargę konstytucyjną. W skardze konstytucyjnej wyraźnie wskazano, iż, w ocenie Skarżących, WSA w W , który zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym w związku z tym pytaniem, *dokonały prawidłowej wykładni przepisów. art. 156 § 2 k.p.a.* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 9). Skarżący zarzucili, iż to NSA w wyroku z dnia 5 grudnia 2017 r. *rozpatrując skargę kasacyjną przeciwników*

*Skarżących (...) dokonał błędnej wykładni pojęcia „ekspektatywy prawa”, która została następnie błędnie powielona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W (w wyroku z dnia maja 2018 r., przyp. własny) oraz ponownie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (w wyroku z dnia maja 2019 r., przyp. własny) rozpoznający skargę kasacyjną skarżących od w/w wyroku WSA, albowiem sądy wskazały, że są związane wykładnią dokonaną przez NSA pierwotnie rozpatrujący przedmiotową sprawą odpowiednio zgodnie z art. 153 i 190 ppsa. (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 10). Skarżący zarzucili, iż żaden z tych sądów nie zdecydował się na samodzielną analizę stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zawartego w odpowiedzi na pytanie prawne zadane w niniejszej sprawie, a zawartego w wyroku TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, a oparli się o zupełnie błędne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który ignorując wyrok TK i wbrew temu wyrokowi uznał, że przywrócenie terminu i złożenie wniosku przez poprzedników prawnych skarżących konstytucyjnie o przyznanie im prawa własności czasowej na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu do w /w nieruchomości nie stanowi w pełni ukształtowanej ekspektatywy prawa (tamże).*

Skarżący zarzucili, iż, Ich zdaniem, [s]tanowisko zajęte przez organy administracji państwowej oraz sądy administracyjne w niniejszej sprawie w sposób zasadniczy odbiega od dotychczasowej linii orzecznictwa administracyjnego (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 11).

Zauważyć ponadto trzeba, w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 156 § 2 k.p.a., w zaskarżonym w skardze konstytucyjnej zakresie, z art. 2 Konstytucji, iż Skarżący powołując się na argumentację powołaną w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, równocześnie stwierdzili, iż doprecyzowania jedynie wymaga, że, wydając ten wyrok, Trybunał Konstytucyjny miał wprost na myśli decyzję z dnia października 1948 roku o przywróceniu M T. (współwłaściciele nieruchomości położonej przy i w niej zamieszkującej) terminu do złożenia wniosku

*o przyznanie poprzednim właścicielom prawa własności czasowej (obecnie prawa użytkowania wieczystego) za opłatą symboliczną do ww. nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 18-19). Podnieśli przy tym, iż wystarczy zwrócić uwagę, że niezbyt precyzyjne odniesienie się przez TK do konkretnej decyzji będącej podstawą zadania prawnego przez WSA, spowodowało, że NSA zajął zupełnie odmienne stanowisko od tego wyrażonego przez TK w tej samej sprawie, czym w sposób rażący naruszono także konstytucyjne prawo do sądu i wynikające z niego prawo do sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 19). Tym samym, Skarżący dokonali swoistej wykładni wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jaka powinna być przyjęta, w Ich ocenie, przez sądy administracyjne orzekające w sprawie, na tle której skierowali Oni skargę konstytucyjną.*

Skarżący – co należy ponownie podkreślić – jednoznacznie podnieśli, iż, w Ich ocenie, prawidłowej wykładni przepisów dokonał WSA w wyroku z dnia sierpnia 2015 r., natomiast za nieprawidłowe uznają stanowiska wyrażone w późniejszych wyrokach wydanych przez sądy administracyjne w tejże sprawie, w szczególności zaś w wyroku NSA z dnia maja 2019 r. Przy czym z treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej zdaje się wynikać, iż Skarżący kwestionują przede wszystkim błędne przyjęcie przez NSA w wyroku z dnia grudnia 2017 r., a następnie, z uwagi na fakt związania dokonaną w tymże wyroku oceną prawną, przez WSA w W w wyroku z dnia maja 2018 r. i NSA w wyroku z dnia maja 2019 r. – iż w okolicznościach rozpoznawanej przez te sądy sprawie adresatowi decyzji Prezydenta W z dnia października 1948 r. nie przysługiwało żadne prawo podmiotowe do gruntu, ani nie posiadał on maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia tego prawa.

W oparciu o analizę treści skargi konstytucyjnej zasadne wydaje się więc przyjęcie, iż podniesione w niej zarzuty dotyczą w istocie prawidłowości ustaleń dokonanych przez sądy orzekające w sprawie Skarżących, na tle której skierowali

Oni skargę konstytucyjną. Precyzyjniej zaś – prawidłowości wykładni zaskarżonych przepisów dokonanej przez sądy administracyjne orzekające w tejże sprawie i występujących w tym przedmiocie rozbieżności pomiędzy orzeczeniami poszczególnych sądów, a w konsekwencji trafności rozstrzygnięcia zawartego w wyroku NSA z dnia      maja 2019 r., w związku z wydaniem którego Skarżący skierowali skargę konstytucyjną.

Tak sformułowane zarzuty nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Interpretacja przepisów prawa przez sądy orzekające w konkretnych sprawach oraz sposób uzasadniania wydanych w nich orzeczeń, na co należy po raz kolejny zwrócić uwagę, mieści się w sferze stosowania prawa. Jak już wskazano, sfera ta nie podlega zaś kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się bowiem badanie zgodności z prawem oraz słuszności rozstrzygnięć wydanych przez sądy orzekające w konkretnych sprawach. Dokonywana przez Trybunał kontrola zgodności aktów normatywnych z Konstytucją nie jest rozpoznaniem sprawy w kolejnej instancji sądowej. Trybunał Konstytucyjny nie sprawuje nadzoru judykacyjnego nad sądami. Nie pełni funkcji kolejnej instancji odwoławczej, nie bada też zgodności z prawem ani słuszności rozstrzygnięć podjętych przez organy i sądy orzekające w konkretnych, indywidualnych sprawach. Jego kontroli nie podlega prawidłowość ustaleń dokonanych przez organy administracji publicznej oraz sądy, sposób prowadzenia przez nie postępowania czy też zastosowanie albo odmowa zastosowania obowiązujących przepisów, ale jedynie konstytucyjność przepisów. Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy zatem rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd ani zarzutów błędnej subsumpcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu. Kontrola stosowania prawa – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny nie prowadzi postępowania w celu samodzielnego wyjaśnienia

stanu faktycznego i dokonania subsumpcji, a także nie koryguje okoliczności ustalonych w postępowaniu przed sądem, z którego orzeczeniem podmiot skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności (*vide* – powołane wcześniej w niniejszym stanowisku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wyłączenia jego kognicji w odniesieniu do aktów stosowania prawa).

W kontekście sformułowanego w niniejszej sprawie w skardze konstytucyjnej zarzutu niezgodności regulacji zawartych w art. 153 i art. 190 p.p.s.a. z art. 45 Konstytucji dodatkowo zauważyć należy, iż, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie o sygn. K 28/97, *prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego* (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50).

W stanie faktycznym sprawy, na tle której została skierowana w niniejszej sprawie skarga konstytucyjna, sfera uprawnień Skarżących była – co należy przypomnieć – kilkakrotnie przedmiotem rozważań niezawisłych sądów (w wyrokach: WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2015 r., NSA z dnia 5 grudnia 2017 r., WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2018 r. i NSA z dnia maja 2019 r.).

W postępowaniach tych zrealizowano nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), ale także – ze względu na dwuinstancyjność postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji) – prawo do zaskarżenia orzeczenia pierwszoinstancyjnego (art. 78 Konstytucji).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. Ts 256/13, *związanie organów administracji oraz sądów niższej instancji orzeczeniami wydanymi w danej sprawie jest wyrazem sądowej kontroli administracji oraz zasady instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego. Skuteczna kontrola działania organów administracji, oraz orzeczeń sądów niższego rzędu wymaga, aby – w wypadku uchylecia*

wydanego rozstrzygnięcia – organ lub sąd niższej instancji ponownie rozpatrujący daną sprawę był związany stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Takie związanie nie jest (...) ograniczeniem prawa stron postępowania do sądu, lecz wynikiem skorzystania przez nie z tego prawa na wcześniejszych etapach postępowania. Zawarta w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego ocena prawna jest bowiem formułowana w postępowaniu sądowym, w którym strony mają możliwość przedstawienia swojego stanowiska (...). Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje również prawo do uzyskania ostatecznego orzeczenia [OTK ZU z 2015 r., seria B, poz. 1]. Konstytucja nie gwarantuje natomiast prawa do weryfikowania w kolejnych postępowaniach ustaleń poczynionych w poprzednich, prawomocnych orzeczeniach sądowych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1), czego w niniejszej sprawie – jak się wydaje – *de facto* domagają się Skarżący.

Zauważyć przy tym trzeba, iż kwestia weryfikowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym przez sądy wyższej instancji prawidłowości wykładni przepisów prawa dokonanej przez sądy I instancji w rozpatrywanych sprawach, jest kwestią stosowania prawa.

Resumując, wskazane okoliczności przemawiają za przyjęciem, iż podniesione w niniejszej sprawie w skardze konstytucyjnej niej zarzuty dotyczą aktu stosowania prawa, podczas gdy przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko akt normatywny.

Uzasadnia to umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niezależnie od powyższego, w kontekście oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania w niniejszej sprawie skargi konstytucyjnej podnieść trzeba, iż, jak już wskazano, skarga konstytucyjna powinna spełniać wymogi formalne określone w przepisach ustawy o organizacji i trybie postępowania



przed Trybunałem Konstytucyjnym. W szczególności należy zwrócić uwagę, iż, zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, podmiot wnoszący skargę konstytucyjną ma obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Braki formalne skargi konstytucyjnej w tym zakresie skutkują koniecznością umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez wnoszącego skargę konstytucyjną krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli (zarówno wskazanego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy) [vide – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 71/13, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 grudnia 2018 r., sygn. SK 10/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 73 i 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 30].

*Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny*

(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; podobnie Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach z dnia: 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 15/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 47; 25 lutego 2015 r., sygn. Tw 37/14, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 3; 18 grudnia 2019 r., sygn. Ts 117/19, OTK ZU z 2020 r., seria B, poz. 116).

W procedurze kontroli norm prawnych ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa przy tym – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji. Przedstawiona argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Konieczne jest zatem uprawdopodobnienie przez podmiot inicjujący postępowanie w trybie skargi konstytucyjnej faktu naruszenia przez zaskarżone przepisy prawa lub wolności konstytucyjnej. Podmiotu występującego ze skargą konstytucyjną nie może więc zwolnić z ustawowego obowiązku należytego uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który związany jest granicami skargi konstytucyjnej na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 marca 1998 r., sygn. Ts 11/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 28; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, *op. cit.*; 9 lipca 2015 r., sygn. Ts 76/15, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 538; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, *op. cit.*; 5 września 2019 r., sygn. Ts 156/17, OTK ZU z 2020 r., seria B, poz. 146).

W myśl art. 69 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (ust. 1) oraz nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników

postępowania. Określona w tym przepisie reguła postępowania ma jednak zastosowanie dopiero wtedy, gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wykazał się należyłą starannością, spełniając wszystkie wymagania konstytucyjne i ustawowe, w tym także wynikające z przepisu art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W szczególności niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał Konstytucyjny, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 13 września 2021 r., sygn. Ts 156/20, OTK ZU z 2022 r., seria B, poz. 9 i z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. SK 57/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 72 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

Sanowaniu uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie może przy tym służyć zasada *falsa demonstratio non nocet* (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175 i 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 sierpnia 2020 r., sygn. K 46/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 39).

*Powołanie się na tę zasadę może mieć miejsce tylko wtedy, gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem stawia zarzuty i je uzasadnia, lecz błędnie (nietrafnie) rekonstruuje treść normatywną przepisów. Trybunał nie jest jednakże w stanie (...) zdjąć z sądu (innego podmiotu wszczynającego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym – przyp. własny) ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności. Przeprowadzenia takiego procesu intelektualnego należałoby oczekiwać zwłaszcza od sądu (wnioskodawcy lub pełnomocnika skarżącego), który jest podmiotem profesjonalnym, i można zakładać, że ma wiedzę o obowiązującym prawie oraz wymaganiach co do*

*inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130, podobnie Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, *op. cit.*). Trybunał Konstytucyjny nie ma konstytucyjnej legitymacji do orzekania z własnej inicjatywy, a do tego praktyka poprawiania pism inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym mogłaby *de facto* prowadzić (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, *op. cit.*).

Powinność uzasadnienia zarzutów cięży na podmiocie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nawet w sytuacji, gdy wydają się mu one oczywiste, a wybrany wzorzec kontroli jest adekwatny do podnoszonych wątpliwości konstytucyjnych dotyczących zaskarżonej regulacji. Skarga konstytucyjna nie może w tym zakresie zawierać niedopowiedzeń – brak argumentów lub dowodów na poparcie zarzutów stawianych na tle konkretnych wzorców kontroli uniemożliwia ich merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138; 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91; 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 11 oraz 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 30).

W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym kierujący je podmiot zobowiązany jest przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami skarżącego. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność. Nie jest więc

wystarczające zaprezentowanie argumentacji świadczącej o słuszności stanowiska Skarżącego. Nie wystarczy samo sformułowanie tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138; 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, *op. cit.* i 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, *op. cit.*).

Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie konkretne i przekonujące argumenty świadczące o naruszeniu przez kontrolowany przepis (lub jego część) określonego wzorca kontroli. Argumenty te muszą więc koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej pomiędzy unormowaniami stanowiącymi przedmiot kontroli, a zaproponowanymi przez podmiot inicjujący postępowanie wzorcami kontroli. Nie czyni zadość powinności właściwego uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności z Konstytucją samo wskazanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Nie realizują tegoż wymogu również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Samo wskazanie w *petitum* wniosku wzorca kontroli bez odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; 22 lipca 2020 r., sygn. K 4/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 33 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4; 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU A/2016, poz. 19; 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14,

OTK ZU A/2017, poz. 10; 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66; 5 lipca 2021 r., sygn. K 6/18, OTK ZU z 2021 r., poz. 50).

Poprzestanie przez podmiot wnoszący skargę konstytucyjną na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo całkowite nieuzasadnienie sformułowanych zarzutów oznacza niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138; 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 71/13, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 grudnia 2018 r., sygn. SK 10/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 73; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, *op. cit.*; 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, *op. cit.*). Nie spełnia także ustawowego wymogu właściwego uzasadnienia zarzutu naruszenia określonego wzorca przedstawienie przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym argumentów nazbyt ogólnych (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 172; 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 19; 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 10).

W niniejszej sprawie analiza skargi konstytucyjnej oraz pisma Skarżących z dnia 3 stycznia 2020 r. do Trybunału Konstytucyjnego pozwala na uznanie, iż nie zostały spełnione wymogi określone w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczące obowiązku uzasadnienia przez podmiot wnoszący skargę konstytucyjną zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów z ustawą zasadniczą, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tychże zarzutów.

Skarżący nie analizują problemu merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli, nie wyjaśniają, na czym owa niezgodność polega.

W tym kontekście podnieść trzeba, iż w skardze konstytucyjnej nie przedstawiono argumentacji oraz nie przytoczono dowodów na poparcie zarzutów o niezgodności przepisów art. 190 i art. 153 p.p.s.a., w zaskarżonym zakresie, z wzorcami z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (pkt I.1 *petitum* skargi konstytucyjnej).

W szczególności nie stanowi wystarczającego uzasadnienia tychże zarzutów stwierdzenie, iż kwestionowane przepisy *naruszają chronione Konstytucją prawo własności poprzez jego bezpodstawne ograniczenie pomimo braku zaistnienia ściśle określonych przesłanek tj. art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 11), zaś *[r]ozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie zarówno organów jak administracyjnych jak i sądów administracyjnych zapadły wbrew konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności (opisanej szczegółowo w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 7 k.p.a. i art. 8 k.p.a.) – wyłącznie w oparciu o zmianę wykładni przepisów proceduralnych – doprowadziły de facto w swoich skutkach do nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności skarżących do ich rodzinnej kamienicy (pozbawienia prawa własności kamienicy przy bez żadnego odszkodowania – co ostatnio Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 czerwca 2011 r., SK 41/09 (OTK-A 2011/5/40) uznał za naruszające konstytucyjną zasadę konstytucyjnej ochrony prawa własności oraz zasady proporcjonalności [tamże]; jak również wskazanie na sposób rozumienia konstytucyjnej zasady proporcjonalności przyjęty w piśmiennictwie i orzecznictwie sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego [vide – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 11 – 13].*

Podkreślić trzeba, iż Skarżący w skardze konstytucyjnej nie przedstawili argumentacji oraz dowodów przemawiających za przyjęciem, iż kwestionowane przepisy nie spełniają określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających ograniczenie korzystania przez obywatela z konstytucyjnego prawa do ochrony własności. Nie uprawdopodobnili tezy, iż w zaskarżonych unormowaniach ustawodawca nie wykonał któregoś ze wskazanych obowiązków, wyprowadzonych z zasady proporcjonalności sformułowanej w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, tj., iż unormowania te nie spełniają wymogów niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto*. Nie uprawdopodobnili tym samym, iż kwestionowane przepisy nie przeszłyby tzw. testu proporcjonalności, ograniczając się w tym zakresie do stwierdzenia, iż przepisy te powodują naruszenie zasady konieczności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa własności.

Skarga konstytucyjną nie spełnia również ustawowych wymogów formalnych dotyczących uzasadnienia podniesionych w niej zarzutów niezgodności przepisów art. 190 i art. 153 p.p.s.a., w zaskarżonym zakresie, z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (pkt I.2 *petitum* skargi konstytucyjnej).

W tym zakresie – w kontekście wskazanych wcześniej wymogów, jakie powinno spełnić uzasadnienie zarzutów sformułowanych w środku inicjującym postępowanie przez Trybunałem Konstytucyjnym – w szczególności nie można uznać za wystarczające podniesienie przez Skarżących, iż *kwestionowane unormowanie stanowi naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego i zaufania obywatela do państwa, trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych oraz najważniejszej zasady poszanowania prawa własności* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 14), wskazania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących rozumienia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej str. 14 – 16), jak również powołania się na argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku



Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13 (*vide* - uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 16, 17) oraz stwierdzenia w tym kontekście, iż nie jest pożądane, *by w sprawie w której wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny i wskazał sposób wykładni przepisów Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie rozpoznając następnie tą orzekał zupełnie odwrotnie, co w efekcie powoduje związanie ta błędną wykładnią wszystkich następnych sądów rozpatrujących tę przedmiotową sprawę. (...). Powyżej przytoczone wymogi wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa określonej w art. 2 Konstytucji, nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania regulacji prawnych, które realizowało będzie we wszelkim wymiarze realną ochronę prawa podmiotowego w postaci prawa własności sprawę* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 17).

Podnieść ponadto trzeba, iż w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej brak jest jakiegokolwiek argumentacji odnoszącej się do zarzutów naruszenia przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji, pomimo, iż został on wskazany jako wzorzec kontroli w pkt I. 1 i pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej.

W skardze konstytucyjnej brak jest również należytego uzasadnienia zarzutów niezgodności zaskarżonej regulacji z wzorcem z art. 45 Konstytucji.

W szczególności nie można uznać za wystarczające w tym zakresie, stwierdzenia, iż przepisy art. 190 i art. 153 p.p.s.a. naruszają przysługujące obywatelowi konstytucyjne prawa do sądu *polegającego na merytorycznym rozstrzygnięciu jego sprawy zgodnie ze stanowiskiem TK wyrażonym uprzednio w jego sprawie w odpowiedzi na pytanie prawne zadane przez sąd pierwszej instancji, w przeciwnym razie instytucja zadawania pytań prawnych do TK przez sąd rozpoznające sprawy nie miałyby żadnego sensu, skoro sąd wyższej instancji mógłby zignorować wyrok TK stanowiący odpowiedź na pytanie prawne w konkretnej sprawie indywidualnej. (...). Prawo do sądu na gruncie konstytucyjnym należy bowiem rozumieć bardzo szeroko, a więc także jako prawo strony, w sprawie której TK wyrokiem udzielił odpowiedzi na pytanie prawne*

*sądu pierwszej instancji, do uzyskania końcowego wyroku merytorycznego zgodnego ze stanowiskiem TK wyrażonym w jego indywidualnej sprawie. Obejmuje zatem prawo do takiego ukształtowania procedury sądownoadministracyjnej i jej przewidywalności (...), aby sąd administracyjny był związany wyrokiem TK w sprawie, w której TK odpowiedział na pytanie prawne [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 18] oraz wskazanie, iż prawo do sądu obejmuje również prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (...), a tylko takie rozpoznanie sprawy jak zrobił to WSA w wyroku z sierpnia 2015 r., daje gwarancje sprawiedliwości, gdyż jest zgodne ze stanowiskiem TK wyrażonym w tej samej sprawie na skutek pytania prawnego (P 46/13) [tamże].*

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie spełnia również wymogów formalnych dotyczących uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów p.p.s.a. z art. 190 w zw. z art. 193 Konstytucji. Skarżący nie przedstawili bowiem stosownej argumentacji i dowodów na ich poparcie, ograniczając się w istocie do stwierdzenia, iż, zgodnie z tymi wzorcami kontroli, wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego *jest zobowiązaniem sądów, zwłaszcza, gdy orzeczenie wydano, jak w niniejszej sprawie, w następstwie rozpoznania przedstawionego przez nie pytania prawnego* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 18).

W kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skarga konstytucyjna budzi wątpliwości również w zakresie dotyczącym spełnienia wymogu uzasadnienia zarzutu niezgodności przepisu art. 156 § 2 k.p.a., w zaskarżonym w skardze konstytucyjnej zakresie, z art. 2 Konstytucji.

W tym przedmiocie wydaje się nie być wystarczające stwierdzenie, iż [w] *tym zakresie pełne zastosowanie ma argumentacja TK zawarta w wyroku TK z 12 maja 2015 r. sprawie P 46/13* oraz zawarta w skardze konstytucyjnej argumentacja dotycząca konieczności *doprecyzowania* treści uzasadnienia owego

wyroku (vide – cytowany wcześniej fragment ze str. 18 i 19 skargi konstytucyjnej).

Reasumując, w niniejszej sprawie w skardze konstytucyjnej brak jest argumentów i dowodów na poparcie tezy o niezgodności zaskarżonych norm prawnych ze wskazanymi w jej *petitum*, a więc wykazujących, iż w treści zakwestionowanych przepisów tkwi bezpośrednia przyczyna zarzucanego przez Skarżących naruszenia Ich konstytucyjnych praw.

Zasadne zatem wydaje się przyjęcie, iż skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów formalnych określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym, których spełnienie jest niezbędne do jej merytorycznego rozpoznania.

Stanowi to samodzielną przesłankę umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niezależnie od wskazanych powyżej przesłanek umorzenia postępowania w niniejszej sprawie, w kontekście zarzutu 156 § 2 k.p.a., w zaskarżonym w skardze konstytucyjnej zakresie, z art. 2 Konstytucji, dodatkowo podnieść należy, iż, w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji, dla dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną konieczne jest uczynienie jej przedmiotem wyłącznie przepisów prawa, które wykazują podwójną kwalifikację. Po pierwsze, stanowiły podstawę normatywną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie podmiotu skarżącego. Po drugie, uczynienie z nich takiej podstawy przez sąd lub organ administracji publicznej spowodowało niedozwoloną ingerencję w sferę konstytucyjnie określonych wolności, praw lub obowiązków podmiotu wnoszącego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 10 czerwca 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117; 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 28 lutego

2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75; 11 stycznia 2018 r., sygn. Ts 137/17, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 33; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 44; 9 stycznia 2019 r., sygn. Ts 125/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 57; 28 czerwca 2022 r., sygn. SK 2/21, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 44 oraz J. Trzeciński, M. Wiącek, komentarz do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, L.Garlicki (red.), M. Zubik (red.), 2016 r., Wydawnictwo Sejmowe 2016 r., Lex/el).

W postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest zatem kontrola jedynie regulacji, która znalazła faktyczne zastosowanie przy orzekaniu. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym podmiot skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Skarga konstytucyjna inicjuje tzw. kontrolę konkretną. Skuteczne jej wniesienie uzależnione jest więc m.in. od wykazania przez wnoszący ją podmiot, że powołany w skardze przedmiot kontroli był podstawą wydania wobec niego ostatecznego orzeczenia, które narusza jego konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 44; 28 kwietnia 2022 r., sygn. SK 88/20, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 29).

Stwierdzenie – koniecznego w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej – związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia jego praw, opierać się musi na analizie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych wskazywanych przez podmiot skarżący. Trzeba przy tym zauważyć, że powołanie przez sąd lub organ administracji publicznej w sentencji bądź też w uzasadnieniu

konkretnej decyzji procesowej określonych przepisów nie przesądza jeszcze samo przez się stwierdzenia, że przepisy te należy uznać za podstawę prawną wydanego rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny jest każdorazowo zobligowany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, w związku z którym podmiot skarżący powołuje się na ochronę swoich konstytucyjnych wolności lub praw (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 stycznia 1999 r., sygn. Ts 124/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 8; 1 października 2001 r., sygn. Ts 84/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 70; 15 lipca 2002 r., sygn. Ts 5/02, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 216; 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004., poz. 101; 25 września 2014 r., sygn. Ts 130/14, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 508).

Z treści uzasadnienia wyroku NSA z dnia      maja 2019 r. – będącego, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o konstytucyjnych prawach Skarżących, w związku z którym skierowali Oni w niniejszej sprawie skargę konstytucyjną – wynika, iż jego podstawy nie stanowił przepis art. 156 § 2 k.p.a., który nie determinuje, w sensie normatywnym, treści wyroku NSA z dnia      maja 2019 r. w tym jego aspekcie, w którym Skarżący upatrują naruszenia przysługujących Im praw konstytucyjnych.

Czyni to niedopuszczalnym jest merytoryczne rozpoznanie podniesionego przez Skarżących zarzutu niezgodności przepisu art. 156 § 2 k.p.a., w zaskarżonym w skardze konstytucyjnej zakresie, z wzorcem z art. 2 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego, w kontekście zarzutu dotyczącego niezgodności 156 § 2 k.p.a., w zaskarżonym w skardze konstytucyjnej zakresie, z art. 2 Konstytucji zauważyć ponadto trzeba, iż w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw

i wolności, będących źródłem praw podmiotowych przysługujących podmiotowi wnoszącemu tę skargę. Nie wszystkie zatem przepisy ustawy zasadniczej mogą stanowić wzorce kontroli w postępowaniu skargowym. W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być jedynie przepisy ustawy zasadniczej gwarantujące określoną konstytucyjną wolność lub prawo obywatela (podmiotu podobnego). Wzorcami kontroli nie mogą zaś być normy ogólne, określające zasady ustrojowe, ani normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia – które nie kreują praw podmiotowych. W przypadku, gdy istnieją szczególne przepisy Konstytucji określające prawa lub wolności, ogólne klauzule konstytucyjne mogą stanowić niejako pomocniczy wzorzec kontroli, przy wskazaniu innej naruszonej normy konstytucyjnej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114; 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75; 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 grudnia 2000 r. i 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 59 i 60; 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23 oraz 31 marca 2016 r., sygn. Ts 382/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 294).

Jeśli chodzi o przepis art. 2 Konstytucji, co do zasady, nie może on stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Nie jest bowiem samodzielnym źródłem praw podmiotowych. Wzorzec ten może, wyjątkowo, stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej, ale tylko pod warunkiem, że zostanie sprecyzowany zarzut naruszenia prawa podmiotowego nim chronionego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu Konstytucji. Innymi słowy, wyprowadzenia z art. 2 Konstytucji takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym jej postanowieniu (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03,

OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 100; 3 lipca 2019 r., sygn. SK 16/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 47 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 lutego 2001 r., sygn. Ts 180/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 141; 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 22 lipca 2014 r., sygn. SK 28/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 87).

Przepis art. 2 Konstytucji może też pełnić funkcję pomocniczego, związkowego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, kiedy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem wiąże się naruszenie innych konstytucyjnych wolności lub praw podmiotu wnoszącego tę skargę (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97; 11 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 80; 3 lipca 2019 r., sygn. SK 16/17, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie, w zakresie dotyczącym zarzutu niekonstytucyjności art. 156 § 2 k.p.a., przepis art. 2 Konstytucji został wskazany jako samoistny wzorzec kontroli. Z treści skargi konstytucyjnej wynika zaś, iż nie doszło do w niej do wskazania przez Skarżących podmiotowych praw bądź wolności, których źródła można upatrywać w treści art. 2 Konstytucji, a które stanowić mogłyby samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej.

W świetle przedstawionej argumentacji, merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej w zakresie oceny zgodności art. 156 § 2 k.p.a. z art. 2 Konstytucji wykraczałoby poza ramy kontroli konstytucyjnej wyznaczone przez art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Uzasadniałoby to umorzenie postępowanie w niniejsze sprawie w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności przepisu art. 156 § 2 k.p.a., w zaskarżonym w skardze konstytucyjnej zakresie, z art. 2 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed

Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Podtrzymując to stanowisko zauważyć ponadto należy, iż, jak już wskazano, wyrokiem z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności przepisu art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a była ona była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, z art. 2 Konstytucji.

Wyrok ten, co wcześniej wskazano, został wydany w związku z pytaniem prawnym WSA w W                    postawionym na tle tego samego stanu faktycznego, w którym zapadł następnie wyrok NSA z dnia                    maja 2019 r., w związku z którym Skarżący skierowali w niniejszej sprawie skargę konstytucyjną.

W sytuacji, gdy kwestia zgodności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, zachodzi potrzeba umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej, ze względu na zbędność orzekania, wynikającą z zasady *ne bis in idem* (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 marca 2008 r., sygn. SK 24/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 38; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 14).

Zasada *ne bis in idem* jest pojmowana jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85). ), przy czym umorzenie postępowania konieczne jest wówczas, gdy występuje tożsamość zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz zarzutów ze sprawą, w której Trybunał Konstytucyjny orzekł wcześniej (*vide* – postanowienia



Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 stycznia 1998 r., sygn. K. 11/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 5; 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169; 11 marca 2021 r., sygn. SK 60/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 15; 29 czerwca 2021 r., sygn. SK 55/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 34:).

Zasada *ne bis in idem* nakłada przy tym na Trybunał Konstytucyjny obowiązek dokonania, w kategoriach pragmatycznych, oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 stycznia 1998 r., sygn. K. 33/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 8; 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86; 4 września 2008 r., sygn. P 25/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 129; 16 grudnia 2016 r., sygn. P 128/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 96 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 14).

Zasada ta znajduje zastosowanie wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisu, jak i w sytuacji, gdy uznał zakwestionowaną regulację za zgodną z określonymi wzorcami kontroli. W przypadku ponownego zakwestionowania określonej treści normatywnej, uznanej za niekonstytucyjną we wcześniejszym rozstrzygnięciu, orzekanie jest zbędne, gdyż został osiągnięty podstawowy cel kontroli konstytucyjności, polegający na wyeliminowaniu z systemu prawnego stanu hierarchicznej niezgodności aktów normatywnych. Natomiast jeśli Trybunał Konstytucyjny orzekł o konstytucyjności określonej regulacji, to ponowne jej badanie jest zbędne wówczas, gdy brak jest nowej płaszczyzny kontroli konstytucyjności, co oznacza, że postępowanie jest bezcelowe, a zatem zbędne (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. SK 22/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 117).

Analiza treści skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie oraz sentencji i uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. P 46/13, wskazuje, iż, w części dotyczącej zarzutu niezgodności przepisu art. 156 § 2 k.p.a. z art. 2 Konstytucji,

w obydwu sprawach występuje tożsamość wzorca konstytucyjnego oraz zarzutów.

Wskazać ponadto należy, iż w niniejszej sprawie, Skarżący, jak już podniesiono, kwestionują konstytucyjność art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten nie wyłączał dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od jej wydania nastąpił znaczny upływ czasu, zaś decyzja ta dotyczyła przewrócenia terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Z argumentacji powołanej przez Skarżących w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wynika, że, w Ich ocenie, przedmiotowa decyzja o przewróceniu terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym, była podstawą nabycia przez Nich w pełni ukształtowanej ekspektatywy prawa podmiotowego do gruntu, którego dotyczył ów wniosek. Chodzi zatem o decyzję będącą, według Skarżących, podstawą nabycia przez Nich ekspektatywy prawa.

Kwestia konstytucyjności przepisu art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten nie wyłączał dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od jej wydania nastąpił znaczny upływ czasu, a była ona podstawą nabycia ekspektatywy prawa, została zaś już rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny w wielokrotnie powoływanym w niniejszym stanowisku wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 46/13.

Z treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej – niezależnie od wskazanych wcześniej jej braków formalnych uniemożliwiających jej merytoryczne rozpoznanie – wynika zatem, iż Skarżący, w istocie, zarzucają niekonstytucyjność przepisu art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność tegoż przepisu w wielokrotnie powoływanym w niniejszej sprawie wyroku wydanym w sprawie o sygn. P 46/13.

Podtrzymując stanowisko o umorzeniu postępowania w niniejszej sprawie w części dotyczącej zarzutu niezgodności z wzorcem z art. 2 Konstytucji przepisu art. 156 § 2 k.p.a., w zaskarżonym w skardze konstytucyjnej zakresie, zasadne wydaje się przyjęcie, iż w niniejszej sprawie zbędne byłoby ponowne rozpatrywanie sformułowanego przez Skarżących zarzutu niezgodności przepisu 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłączał dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od jej wydania nastąpił znaczny upływ czasu, zaś decyzja ta dotyczyła przewrócenia terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, nawet przy przyjęciu tezy prezentowanej w skardze konstytucyjnej, iż decyzja ta była podstawą nabycia przez Nich w pełni ukształtowanej ekspektatywy prawa podmiotowego do gruntu, którego dotyczył ów wniosek.

W związku z tym można byłoby więc rozważać także zaistnienie przesłanki *ne bis in idem*, jako odrębnej podstawy umorzenia postępowania w tej części na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na zbędność wydania wyroku.

W kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania w niniejszej sprawie skargi konstytucyjnej, zauważyć ponadto należy, w odniesieniu do zawartego w skardze konstytucyjnej zarzutu niezgodności art. 190 i art. 153 p.p.s.a. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji należy, że, jak już wskazano, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna przysługuje tylko w wypadku, gdy zostały naruszone wolności lub prawa określone w ustawie zasadniczej. Wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną mogą być zatem jedynie przepisy Konstytucji wyrażające prawa lub wolności podmiotu wnoszącego tę skargę. Ustrojodawca nie przewidział możliwości kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej zgodności przepisów aktów normatywnych z aktami prawa międzynarodowego (*vide* – postanowienia Trybunału

Konstytucyjnego z dnia: 3 lutego 2000 r., sygn. Ts 58/99; 17 grudnia 2018 r., sygn. Ts 173/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 59; 19 stycznia 2021 r., sygn. Ts 108/19, OTK ZU z 2022 r., seria B, poz. 101; 22 kwietnia 2021 r., sygn. Ts 184/19, OTK ZU z 2021 r., seria B, poz. 153). Podstawy skargi konstytucyjnej nie może stanowić naruszenie przepisów Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wolności lub prawa, których ochrony domaga się podmiot wnoszący skargę konstytucyjną muszą bowiem mieć swe źródło w samej ustawie zasadniczej (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 002/A/1, poz. 2). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 20 września 2022 r., sygn. Ts 55/22, *[w]zorzec kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi stanowić mogą wyłącznie normy konstytucyjne, co jednoznacznie wynika z użytego w art. 79 ust. 1 Konstytucji (...) zwrotu "konstytucyjne wolności lub prawa" (zob. wyroki TK z: 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96; 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 11 października 2016 r., sygn. SK 28/15, OTK ZU A/2016, poz. 79 oraz postanowienie TK z 5 lipca 2011 r., sygn. SK 3/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 64). Okoliczność, że sformułowanie to obejmuje także prawa człowieka i obywatela uregulowane w podstawowych aktach prawa międzynarodowego, zwłaszcza w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych czy w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, stanowić może istotny i związany z wykładnią systemową (...) argument uzasadnienia niekonstytucyjności kwestionowanej normy prawnej, jednak nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu w trybie skargi konstytucyjnej (...). Wskazanie normy prawa międzynarodowego jako wzorca kontroli w postępowaniu w trybie skargi konstytucyjnej jest więc niedopuszczalne (OTK ZU z 2022 r., seria B, poz. 213).*

W związku z tym postępowanie w niniejszej sprawie w zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności przepisów art. 190 i art. 153 p.p.s.a. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji 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, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Reasumując, w świetle przedstawionej argumentacji uzasadnione jest umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W związku z powyższym wnoszę, jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora

*Robert Hernänd*  
Zastępca Prokuratora Generalnego