



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2016 r.

Pozycja 307

## POSTANOWIENIE

z dnia 3 grudnia 2015 r.

Sygn. akt Ts 288/15

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej W.C. w sprawie zgodności:

art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014) z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału 17 sierpnia 2015 r. (data nadania), sporządzonej przez pełnomocnika, W.C. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 63 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014; dalej: u.g.n.r.) z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. W następstwie stwierdzenia nieważności decyzji organu administracji o odszkodowaniu za przejętą na własność państwa jako tereny budowlane działkę gruntową skarżący wystąpił o odszkodowanie za jej przejęcie i bezumowne z niej korzystanie. Decyzją ze stycznia 2011 r., wydaną po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Starosta P. ustalił wysokość odszkodowania za tę nieruchomość. Określając wysokość odszkodowania, organ I instancji uwzględnił ówczesną wartość rynkową nieruchomości, pomniejszoną o zwaloryzowaną wartość wcześniejszego odszkodowania. Jednocześnie ustalił on, że budynki znajdujące się na przedmiotowej działce stanowiły najpierw własność spółdzielni produkcyjnej, która je wybudowała, a po jej rozwiązaniu przeszły na własność Skarbu Państwa, co oznacza, że nie były one nigdy własnością poprzedników prawnych skarżącego. W wyniku odwołania złożonego przez skarżącego Wojewoda – w decyzji z marca 2011 r. – utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Skarga wniesiona przez skarżącego od decyzji organu II instancji została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. ze stycznia 2012 r. W jego uzasadnieniu sąd administracyjny wyjaśnił, że ustalenie wysokości odszkodowania nastąpiło na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.), a w szczególności art. 130 u.g.n. Podkreślił również, że o braku tytułu prawnego skarżącego do spornych budynków przesądza treść aktu własności ziemi z 1976 r. Z tego aktu wynika, że poprzednicy prawni skarżącego zostali wprowadzeni współwłaścicielami nieruchomości, jednakże z jego treści wykreślone zostały następnie wyrazy „wraz z zabudowaniami”. Oddalona została także skarga kasacyjna od tego orzeczenia wniesiona przez skarżącego wyrokiem z grudnia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w nim, że wydane w sprawie skarżącego decyzje są zgodne z przepisami u.g.n. Skarżący wystąpił w związku z tym ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem wskazanego wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skarga ta została odrzucona postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z maja 2014 r. W uzasadnieniu tego judykatu Naczelny Sąd Administracyjny wytknął, że skarżący nie wskazał żadnego unormowania prawa Unii Europejskiej, z którym niezgodny byłby zakwestionowany wyrok. W świetle zaś art. 285a § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje wyłącznie w wypadku, gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia prawa Unii Europejskiej. Odrzucona została także kolejna skarga wniesiona przez skarżącego, o stwierdzenie niezgodności z prawem wyroku z 4 grudnia 2013 r. przez Naczelny Sąd Administracyjny. W postanowieniu z sierpnia 2014 r. sąd ten podkreślił, że powołanie jako przesłanki stwierdzenia niezgodności z prawem wyłącznie art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, bez jednoczesnego doprecyzowania, jaki konkretny przepis prawa Unii Europejskiej znalazł (lub powinien znaleźć) zastosowanie w sprawie, również nie może być uznane za spełnienie wymogu wynikającego z art. 285a i z art. 285e p.p.s.a. Skarżący wystąpił na koniec ze skargą do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), którą organ ten – postanowieniem z lipca 2015 r. – uznał za niedopuszczalną. Skarżący został o tym zawiadomiony w piśmie z 16 lipca 2015 r.

Uzasadniając zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej, skarżący odwołał się najpierw do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. (sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2013 poz. 62), podkreślając znaczenie wyrażonego w nim stanowiska odnośnie do relacji między zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz zasadą zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji). Następnie szczegółowo przedstawił okoliczności sprawy, w związku z którą wystąpił ze skargą konstytucyjną, koncentrując się zwłaszcza na problemie nabycia z mocy prawa własności spornych zabudowań na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250, ze zm.; dalej: u.w.g.r.). Skarżący podniósł, że niedopuszczalne było przesądzenie w akcie własności ziemi o prawie własności Skarbu Państwa. Stwierdził, że w związku z tym istotę naruszenia konstytucyjnych wolności i praw upatruje w określeniu wartości wywłaszczonej nieruchomości z pominięciem jej stanu w dniu wywłaszczenia, co w konsekwencji doprowadziło według niego do pominięcia faktu nabycia z mocy prawa własności zabudowań przez poprzedników prawnych skarżącego na podstawie przepisów u.w.g.r. Skarżący zakwestionował jednocześnie dopuszczalność dokonywania przez organ administracji ustaleń na podstawie protokołów przesłuchań świadków, wskazując na negatywne następstwa uznania za nieusuwalne – z uwagi na treść zaskarżonych przepisów u.g.n.r. – „zakreślenia wyrazów »wraz z zabudowaniami« w akcie własności ziemi”. W jego przekonaniu akt własności niezgodny z przepisami u.w.g.r. musi być obecnie sankcjonowany przez wszystkie władze publiczne. Skarżący wyjaśnił też, że zaskarżone unormowania u.g.n.r. były podstawą prawną orzeczenia wydanego w jego sprawie, o czym świadczy fakt „przyjmowania

przez organy władzy rzekomej własności zabudowań, jakoby były własnością Skarbu Państwa (...) wobec braku możliwości wykreślenia z tego aktu własności wyrazów »wraz z zabudowaniami« wskutek stosowania art. 63 ust. 2 i ust. 3 u.g.n.r.”. W konkluzji stwierdził on, że akt własności został wydany z rażącym naruszeniem prawa. Podkreślił przy tym, że orzeczeniem kończącym postępowanie w jego sprawie było postanowienie ETPC.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK.

Art. 79 ust. 1 Konstytucji przyznaje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o jego wolnościach lub prawach. Zgodnie też z wolą ustrojodawcy zasady, na jakich dopuszczalne jest skorzystanie ze skargi, określone zostały w ustawie o TK.

W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK wniesienie skargi jest dopuszczalne po wyczerpaniu przysługującej w sprawie drogi prawnej, w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Z kolei zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi jest wskazanie przez skarżącego, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób jego zdaniem zostały naruszone przez zakwestionowany przepis. Prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku polega na przedstawieniu takich argumentów, które potwierdzają zarzut merytorycznej niezgodności między zakwestionowanym przepisem a unormowaniami Konstytucji stanowiącymi jego wzorzec kontroli w postępowaniu prowadzonym przed Trybunałem.

Zdaniem Trybunału analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych wymogów. W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że została ona złożona z przekroczeniem terminu, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału w sprawach, w których skarżący wiąże zarzut naruszenia przysługujących mu praw z wydaniem decyzji administracyjnej wymóg wyczerpania drogi prawnej zostaje spełniony wraz z wydaniem prawomocnego wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wyrok ten nadaje bowiem jednocześnie przymiot ostateczności decyzji administracyjnej, z której wydaniem łączy skarżący zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Doręczenie prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżącemu powoduje zarazem rozpoczęcie biegu terminu przewidzianego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Bez wpływu na bieg i upływ tego terminu pozostają natomiast późniejsze działania skarżącego zmierzające do wzruszenia tego orzeczenia. Z okoliczności przedstawionych w przedmiotowej sprawie wynika jednoznacznie, że zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżący łączy z decyzją Starosty P. ze stycznia 2011 r. Wyczerpanie przysługującej mu w niniejszej sprawie drogi prawnej nastąpiło

zatem wraz z wydaniem przez Naczelnny Sąd Administracyjny wyroku z 4 grudnia 2013 r. Późniejsze kroki prawne poczynione przez niego w celu doprowadzenia do stwierdzenia niezgodności z prawem tego orzeczenia, w tym również próba zainicjowania postępowania przez ETPC, muszą więc być uznane za irrelevantne dla ustalenia dnia rozpoczęcia biegu, a w konsekwencji także upływu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Trybunał stwierdza ponadto, że skarżący nie dopełnił obowiązku poprawnego określenia podstawy skargi w postaci przepisów Konstytucji wyrażających jego konkretne prawa podmiotowe naruszone przez zakwestionowaną regulację u.g.n.r. Wskazał on wyłącznie art. 2 i art. 7 Konstytucji jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów. Zgodnie zaś z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału, w postępowaniu inicjowanym skargą zasady wyrażone w tych przepisach nie mogą być samodzielną podstawą (wzorcem) kontroli. Uznanie zasady zaufania obywatela do państwa i prawa oraz zasady legalizmu za podstawę skargi jest bowiem dopuszczalne dopiero w sytuacji, gdy skarżący doprecyzuje, w zakresie jakich konkretnych wolności lub praw, znajdujących samodzielne zakotwiczenie w innych przepisach ustawy zasadniczej, zasady te doznały uszczerbku lub niedozwolonego ograniczenia (zob. zwłaszcza postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). W przypadku analizowanej skargi tego rodzaju niezbędne doprecyzowanie ze strony skarżącego nie nastąpiło.

Niezależnie od przedstawienia powyższych powodów, samoistnie przesądzających o niemożności nadania analizowanej skardze dalszego biegu, Trybunał podaje w wątpliwość prawidłowość określenia przez skarżącego przedmiotu skargi, zwłaszcza w kontekście analizowanej sprawy i wydanych w jej toku rozstrzygnięć. Nie ulega wątpliwości, że podstawą prawną decyzji Starosty P. ze stycznia 2011 r. były przepisy u.g.n. Kwestionowana zaś przez skarżącego treść aktu własności ziemi, a zwłaszcza podnoszony przez niego problem niemożności skorygowania zamieszczonego w niej „zakreślenia wyrazów »wraz z zabudowaniami«”, której przyczyną miałyby być zaskarżone przepisy, nie były przedmiotem tego rozstrzygnięcia. Organ samorządowy, ustalając wysokość odszkodowania, dokonał jedynie analizy – także pod względem dowodowym – okoliczności faktycznych sprawy, ukształtowanych m.in. przez wskazane w skardze przepisy. Tego rodzaju zależność między kwestionowanymi regulacjami u.g.r.n. i wydanym w sprawie skarżącego orzeczeniem nie wykazuje jednak cech odpowiadających kwalifikacji, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 oraz art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu.