



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 26 czerwca 2017 r.

Pozycja 105

POSTANOWIENIE z dnia 15 grudnia 2016 r. Sygn. akt Ts 99/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej E.W. i A.F. w sprawie zgodności:

art. 216 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, ze zm.) z art. 64 ust. 1 i 2 oraz z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 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 Konstytucyjnego 31 maja 2016 r. (data nadania) E.W. i A.F. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność art. 216 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2015.1774, ze zm.; dalej: ugn) z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten wyklucza zastosowanie art. 136 i art. 137 ugn do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U.50.279; dalej: dekret warszawski), niewykorzystanej na cel wywłaszczenia „z powodu pominięcia dekretu wśród enumeratywnie wyszczególnionych w art. 216 ust. 1 oraz art. 216 ust. 2 ugn przepisów prawa”.

Skarga została złożona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący są następcami prawnymi właścicieli nieruchomości położonej w W. Została ona przejęta w trybie przewidzianym w dekreście warszawskim. Wnioskiem z 3 grudnia 2012 r. skarżący zwrócili się o jej zwrot, wskazując jako podstawę prawną art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 136 ust. 3 i art. 137 ugn.

Organ pierwszej instancji Starosta decyzją z marca 2013 r. umorzył postępowanie w tej sprawie w całości. Podkreślił przy tym, że z chwilą wejścia w życie dekretu warszawskiego gmina m. st. Warszawy uzyskała z mocy prawa własność nieruchomości poprzedników prawnych skarżących, a jej zwrot nie mógł nastąpić na podstawie art. 136 ust. 3 ugn, gdyż przepis ten odnosi się jedynie do restytucji nieruchomości wywłaszczonych na podstawie indywidualnej decyzji administracyjnej. Jednocześnie organ zauważył, że art. 216 ugn przewiduje możliwość zastosowania w drodze wyjątku art. 136 ust. 3 ugn do nieruchomości

przejętych lub nabytych na innej podstawie, nawet jeżeli nie wydano decyzji administracyjnej o ich wywłaszczeniu. Zawiera on jednak – jak wskazał – enumeratywny i zamknięty katalog przepisów stanowiących podstawę odjęcia własności takich nieruchomości, a jako przepis szczególny nie może podlegać wykładni rozszerzającej, zaś dekret warszawski nie jest w nim wymieniony. Wobec powyższych ustaleń organ uznał postępowanie za bezprzedmiotowe. Przypomniawszy ponadto, że sprawy dotyczące tzw. gruntów warszawskich reguluje art. 214 ugn.

Skarżący wnieśli od tej decyzji odwołania. Wojewoda decyzją z maja 2013 r. utrzymał ją w mocy, podtrzymując stanowisko, że nieruchomość poprzedników prawnych skarżących nie może zostać zwrócona na podstawie art. 136 ust. 3 i art. 137 ugn, gdyż nie jest nieruchomością wywłaszczoną w rozumieniu tych przepisów, a dekret warszawski nie znajduje się w katalogu zawartym w art. 216 ugn, co legitymowałoby skarżących do wystąpienia z wnioskiem restytucyjnym opartym na przepisach rozdziału 6 działu III ugn. Szczególną uwagę zwrócił przy tym na art. 214 ugn, który w odniesieniu do nieruchomości objętych dekretem warszawskim kształtuje odrębny tryb postępowania administracyjnego, prowadzonego w oparciu o inne podstawy prawa niż w sprawach o zwrot nieruchomości wywłaszczonych.

Skarżący złożyli skargę na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. (dalej: WSA w W.), którą sąd ten oddalił wyrokiem z kwietnia 2014 r. Jak zauważył WSA w W., wniosek skarżących wyznaczał zakres przedmiotowy sprawy i determinował treść rozstrzygnięć podjętych w ich sprawie, jako że organy nie były uprawnione do jego precyzowania, zaś żądanie stron zawarte w tym wniosku oparte było na podstawie prawnej niemożliwej do zastosowania. Powołując się na art. 214 i art. 215 ugn, przypomniawszy, że prawo żądania zwrotu nieruchomości objętych dekretem warszawskim zostało uregulowane identycznie dla wszystkich właścicieli i ich następców prawnych.

Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Ogólnoadministracyjna (dalej: NSA) wyrokiem z listopada 2015 r. oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez skarżących, podkreślając prawidłowość wcześniejszych rozstrzygnięć. Orzeczenie to zostało doręczone pełnomocnikowi skarżących 9 marca 2016 r.

W ocenie skarżących art. 216 ugn prowadzi do naruszenia ich prawa własności i prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (art. 64 ust. 1 i ust. 2 oraz z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji), ponieważ „nie pozwala na zwrot nieruchomości wywłaszczonych na podstawie dekretu, podczas gdy przewiduje możliwość zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie wielu innych ustaw wymienionych w tym przepisie”. W ich odczuciu art. 216 ust. 1 i 2 ugn w konsekwencji znajduje zastosowanie w niepełnym zakresie, co prowadzi do różnicowania sytuacji podmiotów podobnych poprzez przyznanie części z nich roszczenia o zwrot nieruchomości niewykorzystanej na cel wywłaszczenia i odmówienie takiego roszczenia pozostałym w zależności od podstawy prawnej odjęcia własności. Skarżący wskazują ponadto, że zakwestionowana regulacja w sposób niezgodny z ustawą zasadniczą wyłącza możliwość restytucji nieruchomości odebranej na podstawie dekretu warszawskiego w sytuacji, w której byli właściciele lub ich następcy prawni nie skorzystali z uprawnień wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego bądź art. 214 ugn.

Niezależnie od powyższego skarżący podnoszą, że ich zdaniem w toku procesu wywłaszczenia nieruchomości należącej do ich poprzedników prawnych została wydana indywidualna decyzja administracyjna. Według nich okoliczność ta powinna decydować o tym, że mimo pominięcia w zaskarżonym art. 216 ugn dekretu warszawskiego w ich sprawie zwrot nieruchomości powinien zostać dokonany na podstawie art. 136 i art. 137 ugn. Skarżący uważają, że ich sprawa wykazuje podobieństwo do rozstrzygniętej w wyroku TK z 9 grudnia 2008 r. (sprawa SK 43/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175). Dowodzą, że w świetle tego orzeczenia brak wymienienia dekretu warszawskiego w art. 216 ugn nie stanowił przeszkody, by do rozstrzygnięcia ich roszczenia zastosować art. 136 i art. 137 ugn.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2016 r. wezwano pełnomocnika skarżących do dokładnego określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżących wyrażonych w art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji przez zaskarżone przepisy art. 216 ust. 1 i 2 ugn.

Skarżący odnieśli się do powyższego zarządzenia pismem z 4 lipca 2016 r., podtrzymując zasadniczo stanowisko wyrażone w skardze konstytucyjnej. Ponownie podkreślili, że niekonstytucyjność zakwestionowanej regulacji jest wynikiem pominięcia ustawodawczego, które prowadzi do niewystarczającej realizacji konstytucyjnej dyrektywy równej ochrony prawa własności. Według nich: „art. 216 ugn wyłącza faktyczną możliwość skarżących do dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na podstawie dekretu, w przypadku kiedy nieruchomość ta nie została wykorzystana na cel wywłaszczenia oraz kiedy skarżący jako następcy prawni właścicieli nieruchomości nie złożyli wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu bądź wniosku z art. 214 ust. 1 ugn”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 37 ust. 1 w związku z art. 50 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom, a także czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o TK.

2. Trybunał stwierdza, że zasadniczym powodem niedopuszczalności nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w sprawie skarżących jest oczywista bezzasadność przedstawionych w niej zarzutów.

2.1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej skarżący uczynili art. 216 ust. 1 i 2 ugn. W ich ocenie brak możliwości zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na podstawie dekretu warszawskiego wynikający z pominięcia tego aktu w treści art. 216 ugn w sytuacji, w której nie skorzystali oni z uprawnień opartych na art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego bądź art. 214 ugn, godzi w ich prawo własności. Istota tak sformułowanych zarzutów sprowadza się *de facto* do dwóch kwestii: po pierwsze, do tezy, że art. 216 ugn wyłącza możliwość zwrotu nieruchomości odebranej na podstawie dekretu warszawskiego; po drugie, do postulatu wprowadzenia możliwości wystąpienia z nowym, odrębnym od przewidzianych w obowiązującym stanie prawnym roszczeniem, którego treścią byłoby żądanie restytucji prawa własności nieruchomości odebranej w trybie dekretu warszawskiego podmiotom, które uprzednio nie skorzystały z przewidzianych uprawnień w celu odzyskania tego prawa.

2.2. Trybunał zaznacza na wstępie, że z dotychczasowego orzecznictwa wynika, iż obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę w normowaniu zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. W jej świetle konieczne jest dopuszczenie w ustawodawstwie możliwości domagania się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, co jednak nie może być utożsamiane z obowiązkiem dokonania jej zwrotu (zob. wyrok TK z 9 grudnia 2008 r., sprawa SK 43/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175).

Trybunał zauważa, że zaskarżony artykuł nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie aktów prawnych wymienionych w jego treści. Przepisy rozdziału 6 działu III ugn (w szczególności art. 136 i art. 137 ugn) regulują prawo zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna z punktu widzenia celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Tym samym w myśl art. 216 ugn zasady zwrotu wywłaszczonej

nieruchomości niewykorzystanej na cel wyłączenia stosuje się odpowiednio do niektórych innych przypadków odjęcia własności. Przy czym Trybunał podkreślił, że zawarty w art. 216 ugn katalog ma charakter enumeratywny, co wyklucza także możliwość jego rozszerzającej wykładni (zob. wyrok TK z 24 października 2001 r., sprawa SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). W sytuacji zatem gdy dekret warszawski nie został wymieniony w art. 216 ugn, nie jest możliwe zastosowanie tej regulacji w sprawach dotyczących nieruchomości dekretowych, a tym samym dokonanie zwrotu tychże na podstawie art. 136 i art. 137 ugn. Nie oznacza to jednak, że pominięcie dekretu warszawskiego w katalogu zawartym w art. 216 ugn przesądza – jak twierdzą skarżący – o pozbawieniu byłych właścicieli nieruchomości objętych dekretem warszawskim i ich prawnych następców prawa domagania się zwrotu tychże nieruchomości. Podmiotom tym ustawodawca przyznał bowiem stosowne roszczenie, choć oparte na innych podstawach prawnych i o innej treści niż postulowane przez skarżących.

Trybunał zwraca w tym miejscu uwagę, że byłym właścicielom nieruchomości utraconych na podstawie dekretu warszawskiego oraz ich następcom prawnym ustawodawca przyznał prawo ubiegania się o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i przeniesienie własności budynków. Trybunał przypomina, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym istnieją dwie różniące się między sobą drogi ubiegania się o ustanowienie użytkowania wieczystego na znacjonalizowanych nieruchomościach warszawskich (zob. wyrok TK z 19 lipca 2016 r., sprawa Kp 3/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 66). Po pierwsze, jest to wywodzona wprost z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego możliwość domagania się ustanowienia tego prawa, która – formalnie – dotąd nie wygasła. Po drugie, jest to wtórna możliwość wniesienia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 214 ugn. Trybunał sygnalizuje także, że prócz wyżej omówionych roszczeń podmiotom przysługuje prawo żądania odszkodowania za utracone grunty.

Zważywszy na powyższe, zarzut, jakoby byłym właścicielom nieruchomości dekretowych i ich następcom prawnym nie przysługiwało – z uwagi na pominięcie w art. 216 ugn dekretu warszawskiego – żadne roszczenie, które pozwoliłoby na odzyskanie prawa własności, należy uznać za pozbawiony podstaw. Takiej jego kwalifikacji nie zmienia fakt, że w rozpoznawanej sprawie roszczeniem, z którym wystąpili skarżący, nie było ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu i przeniesienia własności budynku, a odzyskanie prawa własności oparte na innych podstawach prawnych. Trybunał podkreśla, że odmiennosc tych roszczeń nie przesądza bowiem *a limine* o niezgodności z ustawą zasadniczą zakwestionowanych przepisów. Ustalenie powyższej okoliczności przesądza o uznaniu zarzutów sformułowanych w niniejszej skardze za oczywiście bezzasadne, co zgodnie z art. 37 ust. 3 w zw. z art. 50 ustawy o TK stanowi samoistną podstawę odmowy nadania jej dalszego biegu.

3. Niezależnie od powyższego Trybunał ustalił, że – jak wynika z treści wniesionej skargi konstytucyjnej oraz wydanych w sprawie decyzji i wyroków – skarżący nie złożyli w przedmiotowej sprawie wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego ani na podstawie art. 214 ugn. W ich przekonaniu brak wyczerpania przewidzianego trybu potwierdza jedynie niezgodność z ustawą zasadniczą zakwestionowanego przepisu, gdyż nie mają oni żadnych instrumentów prawnych dochodzenia ochrony swych praw. Wobec takich twierdzeń Trybunał przypomina, że – co wynika z jego orzecznictwa – skarga konstytucyjna nie może być wykorzystywana jako instrument umożliwiający korygowanie zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie (zob. postanowienie TK z 16 października 2002 r., sprawa SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77). Skarga konstytucyjna, stanowiąca w istocie zarzut przeciw prawu, jest bowiem *ultima ratio*, ostatnią szansą dochodzenia praw i wolności naruszonych przez zastosowanie kwestionowanego w niej przepisu. Poza oceną Trybunału Konstytucyjnego pozostają te sytuacje, w których utrata prawa do rozpoznania skargi konstytucyjnej następuje w rezultacie uchybień popełnionych przez skarżącego na

wcześniejszych etapach postępowania (zob. postanowienie TK z 21 września 2006 r., sprawa SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117). Skarżący musi bowiem wykazać choćby minimalną staranność w trosce o zabezpieczenie swoich interesów prawnych. Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy, Trybunał stwierdza, że skarżący ze względu na własne zaniechanie nie mogą domagać się wprowadzenia równoległego do obowiązującego trybu odzyskiwania nieruchomości. Niewykorzystanie przez nich przewidzianych środków prawnych – co podkreśla Trybunał – nie może przemawiać za niekonstytucyjnością regulacji zakwestionowanej w przedmiotowej skardze. Skarżący nie skorzystali z przysługujących im roszczeń, przez co zrezygnowali z ochrony swego prawa własności. Ustalenie powyższej okoliczności przesądza o niemożności przekazania analizowanej skargi do merytorycznej kontroli.

4. Jedynie na marginesie Trybunał zwraca uwagę na brak bezpośredniego związku między art. 216 ugn a art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz zarzutem, jakoby pominięcie dekretu warszawskiego w treści kwestionowanego przepisu naruszało prawo własności skarżących. Podstawą prawną odjęcia własności skarżącym nie był bowiem art. 216 ugn, a dekret warszawski, który w art. 1 przewidywał przejście na własność m.st. Warszawy gruntów położonych na jego obszarze z dniem jego wejścia w życie. Artykuł 216 ugn zaś stwarza możliwość złagodzenia lub zniesienia skutków tej ingerencji w prawo własności, która dokonała się w przeszłości przez akt wywłaszczenia. Jak zauważył Trybunał w wyroku w sprawie SK 22/01, związek art. 216 ugn z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 2 Konstytucji jest wobec tego jedynie wtórny i pośredni, co uniemożliwia dokonanie jego merytorycznej kontroli z perspektywy tychże wzorców.

5. Trybunał wskazuje ponadto, że podniesiona w skardze argumentacja jest wewnętrznie sprzeczna. Skarżący wykazują, że w każdym przypadku odjęcia własności na podstawie dekretu warszawskiego musiała być wydana indywidualna decyzja, a to umożliwia stosowanie w tym zakresie art. 136 i art. 137 ugn, mimo że w katalogu zawartym w art. 216 ugn pominięto dekret warszawski. Trybunał podkreśla, że rozstrzygnięcie co do zasadności takiego rozumowania skarżących wymagałoby pozostającej poza zakresem kompetencji Trybunału oceny prawidłowości ustaleń dokonanych w toku rozpoznania konkretnej sprawy i kontroli sposobu stosowania lub niestosowania przepisów przez organy orzekające w sprawie (zob. postanowienie TK z 20 lipca 2011 r., sprawa Ts 303/10, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 454). Nadto, jak zauważa, rozumowanie takie prowadzi do wniosku, że odjęcie własności na podstawie dekretu warszawskiego stanowiło wywłaszczenie w rozumieniu art. 136 ugn. W konsekwencji, jak podnoszą skarżący, pominięcie dekretu warszawskiego w treści art. 216 ugn nie stanowiłoby przeszkody w stosowaniu w takich sprawach art. 136 i art. 137 ugn. Taka argumentacja skarżących pozostaje jednak w sprzeczności z ich twierdzeniem o niezgodności art. 216 ugn ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej. W jej świetle dodanie dekretu warszawskiego do wyliczenia zawartego w art. 216 ugn byłoby zbędne z punktu widzenia ochrony prawa właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

6. W tym stanie rzeczy należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

POUCZENIE

Na podstawie art. 37 ust. 4 w związku z art. 50 ustawy o TK skarżącym przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.