



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 3 września 2019 r.

Pozycja 172

## POSTANOWIENIE

z dnia 16 maja 2019 r.

Sygn. akt Ts 191/17

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.S.-K. o zbadanie zgodności:

art. 128 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt 3 oraz art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwiają one dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 17, ze zm.), z:

- a) art. 64 ust. 1- 3 w związku z preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- c) art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175) w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji,
- d) preambułą Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389) w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji,
- e) art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji,
- f) art. 20 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji,
- g) art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**1) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w części dotyczącej badania zgodności art. 128 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt 3 oraz art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwiają one dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 17, ze zm.), z:**

**a) art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175),**

**b) preambułą, art. 17 ust. 1, art. 20 i art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389);**

**2) nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej w pozostałej części.**

#### UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 września 2017 r. (data nadania), M.S.-K. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 128 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt 3 oraz art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 121) w zakresie, w jakim uniemożliwiają one dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 17, ze zm.; dalej: dekret PKWN), z:

a) art. 64 ust. 1- 3 w związku z preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

c) art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; dalej: Protokół) – określonego przez skarżącą jako: „Pierwszy Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.” – w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji,

d) preambułą Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389; dalej: Karta) w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji,

e) art. 17 ust. 1 Karty (nieprawidłowo określonym przez skarżącą jako: „art. 17 pkt 1”) w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji,

f) art. 20 Karty w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji,

g) art. 21 ust. 1 Karty (nieprawidłowo określonym przez skarżącą jako: „art. 21 pkt 1”) w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Do Starostwa Powiatowego w J. 18 stycznia 2013 r. wpłynął wniosek skarżącej o ustalenie i wypłatę odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość „[...]” położoną w T., która została przejęta na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN.

Zawiadomieniem z 22 października 2013 r. starosta wszczął postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia i wypłaty odszkodowania za nieruchomość przejętą na rzecz Skarbu Państwa od Z.B.S., którego spadkobiercą był H.S. i mąż skarżącej, która postanowieniem Sądu Rejonowego w P. z 12 grudnia 2002 r. (sygn. akt [...]) nabyła po nim spadek.

W toku postępowania stwierdzono, że ustalenie i wypłacenie odszkodowania na rzecz wnioskodawczyni zgodnie z jej wnioskiem nie jest możliwe. Nieruchomość objęta wnioskiem stanowiła bowiem łączną całość majątku ziemskiego T., który z uwagi na obszar przekraczający 100 ha przeszedł z mocy prawa na własność Skarbu Państwa na podstawie dekretu PKWN, którego przepisy są obowiązującą normą prawną i w świetle aktualnego porządku

prawnego nie ma możliwości uchylenia skutków prawnych, jakie wywołały. Natomiast w stosunku do nieruchomości toczyło się postępowanie – w przedmiocie stwierdzenia, czy do nieruchomości pałacowo-parkowej w T. miał zastosowanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN – które zostało zakończone decyzją Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 28 lipca 1999 r. (nr [...]). Na skutek cofnięcia skargi przez H.S., Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 28 października 1999 r. umorzył postępowanie w sprawie.

Decyzją z 29 kwietnia 2014 r. (nr [...]), Starosta J. wskazując na art. 128 ust. 1 w związku z art. 129 ust. 3 pkt 5 u.g.n. odmówił skarżącej ustalenia i wypłaty odszkodowania, uzasadniając, że postanowieniem z 6 lutego 2013 r. odmówił wszczęcia postępowania w sprawie, gdyż wnioskowana nieruchomość stanowiła przedmiot postępowania wszczętego przez męża skarżącej o uznanie, że nie podpadała ona pod przepisy dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej. Powyższe postanowienie zostało utrzymane w mocy postanowieniem Wojewody [...] z 25 marca 2013 r. (nr [...]). Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. wyrokiem z 25 lipca 2013 r. (sygn. akt [...]) uchylił oba wymienione postanowienia.

Decyzją z 16 października 2014 r. (nr [...]) Wojewoda [...] utrzymał w mocy decyzję z 29 kwietnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. wyrokiem z 20 maja 2015 r. (sygn. akt [...]), stwierdził, że skarga nie zasługiwała na uwzględnienie, a Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 14 czerwca 2017 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną. Wyrok ten doręczono pełnomocnikowi skarżącej 13 sierpnia 2017 r.

3. Zdaniem skarżącej zakwestionowane przepisy naruszają „zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę naprawienia szkód wyrządzonych w czasie gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, zasadę eliminacji pozaprawnych praktyk, zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia, zasadę przyznania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, zasadę równego traktowania przez władze publiczne, zasadę proporcjonalności, zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i praw majątkowych, zasadę niedyskryminacji byłych właścicieli, zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasady ograniczenia własności tylko w drodze ustawy i w sposób nienaruszający prawa własności, które to zasady wskazane są w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2, 3, w art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Preambule Karty Praw UE oraz w jej art. 17 pkt 1, 20, 21 pkt 1”.

4. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r. skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez:

- 1) nadesłanie dwóch kopii skargi konstytucyjnej;
- 2) nadesłanie dwóch kopii wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. z 25 lipca 2013 r. (sygn. akt [...]) wraz z uzasadnieniem;
- 3) nadesłanie dwóch kopii wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. z 20 maja 2015 r. (sygn. akt [...]) wraz z uzasadnieniem;
- 4) nadesłanie dwóch kopii wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2017 r. (sygn. akt [...]) wraz z uzasadnieniem;
- 5) nadesłanie odpisu i 5 kopii postanowienia Wojewody [...] z 25 marca 2013 r. (nr [...]) wraz z uzasadnieniem;
- 6) nadesłanie odpisu i pięciu kopii decyzji Starosty J. z 29 kwietnia 2014 r. (nr [...]);
- 7) nadesłanie odpisu i pięciu kopii decyzji Wojewody [...] z 16 października 2014 r. (nr [...]).

5. W piśmie procesowym, które wpłynęło do Trybunału 15 listopada 2018 r. (a zostało nadane 9 listopada 2018 r.) r., skarżąca usunęła braki formalne skargi.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK), skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie uczyniono art. 128 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt 3 oraz art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ówcześnie: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 121) w zakresie, w jakim uniemożliwiają one dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (ówcześnie: Dz. U. Nr 4, poz. 17, ze zm.; dalej: dekret PKWN).

Brzmienie zakwestionowanych przepisów u.g.n. jest następujące:

– art. 128 ust. 1: „Wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw”;

– art. 129 ust. 1: „Odszkodowanie ustala starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, z zastrzeżeniem ust. 5”;

– art. 129 ust. 5 pkt 3: „Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu: (...) gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie”;

– art. 112 ust. 2: „Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości”.

Jako wzorce kontroli skarżąca powołała postanowienia Konstytucji oraz przepisy aktów prawa międzynarodowego.

3. W odniesieniu do art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175) oraz preambuły, art. 17 ust. 1, art. 20 i art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389) Trybunał zauważa, że z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, iż skarga konstytucyjna przysługuje tylko w przypadku, gdy zostały naruszone wolności lub prawa określone w ustawie zasadniczej. W związku z tym wskazane przez skarżącą przepisy aktów prawa międzynarodowego nie mogą stanowić wzorców kontroli w niniejszej sprawie (nawet o charakterze „związkowym” do relewantnych przepisów polskiej Konstytucji). Podstawą skargi mogą być jedynie zarzuty naruszenia przez akt normatywny praw i wolności gwarantowanych bezpośrednio w samej Konstytucji (por. np. wyroki TK z: 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96; 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144; 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29 oraz 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 28/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 48).

Z tego też powodu – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK – należało postanowić, jak w punkcie 1 sentencji.

4. W ocenie Trybunału analizowana skarga w pozostałej części spełnia przesłanki warunkujące przekazanie jej do rozpoznania merytorycznego.

4.1. Skargę sporządził w imieniu skarżącej radca prawny, a skarżąca:

- a) wyczerpała przysługującą jej drogę prawną, gdyż wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2017 r. (sygn. akt [...]) i doręczony 13 sierpnia 2017 r. jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwyczajne środki zaskarżenia,
- b) dochowała przepisane terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej,
- c) prawidłowo określiła przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK),
- d) wskazała, które konstytucyjne prawa i wolności i w jaki sposób – jej zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK) oraz przedstawiła w tym zakresie stosowne uzasadnienie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK).

4.2. Zarzut sformułowany w analizowanej skardze konstytucyjnej nie jest oczywiście bezzasadny. Istota problemu przedstawionego przez skarżącą dotyczy bowiem sytuacji, w której zakwestionowane przepisy u.g.n. nie przewidują możliwości dochodzenia odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa w trakcie reformy rolnej na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN.

Wziąwszy powyższe pod uwagę – ze względu na rozbieżności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego co do kwalifikacji skarg konstytucyjnych, w których przedmiotem kontroli uczyniono brak określonej regulacji prawnej, tj. braku precyzyjnego rozgraniczenia pomiędzy zaniechaniem legislacyjnym (niepodlegającym kontroli TK) a pominięciem prawodawczym (co do badania którego TK uznał swoją kognicję) – dyskwalifikacja formalna analizowanej skargi konstytucyjnej na etapie wstępnej kontroli w istocie wykraczałaby poza ramy art. 61 ust. 4 u.o.t.p. TK.

4.3. W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p. TK – należało postanowić, jak w punkcie 2 sentencji.

## POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie – w części obejmującej punkt 1 – w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.