



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 marca 2022 r.

Pozycja 18

POSTANOWIENIE z dnia 16 marca 2022 r. Sygn. akt SK 45/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Wojciech Sych – sprawozdawca
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 marca 2022 r., skargi konstytucyjnej M.S.K. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 128 ust. 1 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 uniemożliwia on 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 [...])
– a tym samym narusza, 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, zasady nie dyskryminacji byłych właścicieli, zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasady ograniczenia własności w tylko w drodze ustawy i w sposób nie naruszający 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, 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”, z:
– art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
– art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 2) art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 „w zakresie w jakim uniemożliwia on 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 [...])

- a tym samym narusza, 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 nie dyskryminacji byłych właścicieli, zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasady ograniczenia własności w tylko w drodze ustawy i w sposób nie naruszający 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, 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”, z:
- art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) art. 112 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 „w zakresie w jakim uniemożliwia on 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 [...])
- a tym samym narusza, 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 nie dyskryminacji byłych właścicieli, zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasady ograniczenia własności w tylko w drodze ustawy i w sposób nie naruszający 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, 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”, z:
- art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. M.S.K. (dalej: skarżąca) jest następcą prawnym byłego właściciela nieruchomości ziemskiej przejętej na własność przez Skarb Państwa na mocy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.; dalej: dekret PKWN).

Działając 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., ustawa o gospodarce), skarżąca wystąpiła o ustalenie i wypłatę odszkodowania za przejętą nieruchomość. Starosta J., decyzją z 29 kwietnia 2014 r., odmówił temu żądaniu, a Wojewoda W., decyzją z 16 października 2014 r., utrzymał w mocy jego rozstrzygnięcie. Skargę na decyzję organu drugiej instancji oddalił w wyroku z 20 maja 2015 r., sygn. akt [...], Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. Z kolei skarga kasacyjna została oddalona przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt [...].

Naczelnego Sąd Administracyjny uznał, że art. 129 ust. 5 u.g.n., który umożliwia wydanie odrębnej decyzji o odszkodowaniu, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie, może znajdować zastosowanie również do sytuacji zaistniałych przed wejściem w życie ustawy o gospodarce. Konieczne jest jednak spełnienie określonych w tym przepisie przesłanek. To znaczy, że poza wystąpieniem wypadku pozbawienia prawa do nieruchomości bez odszkodowania, musi obowiązywać regulacja prawna przewidująca jego ustalenie. Ani dekret PKWN, ani ustawa o gospodarce nie zawierają takiego unormowania. W szczególności nie zostało ono wyrażone w art. 128 ust. 1 u.g.n., stanowiącym, że wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw. Ostatni przepis ma charakter ogólny i, wykładając go, należy uwzględnić definicję legalną wskazaną w art. 112 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którą wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. O ile zatem nacjonalizacja dokonana na podstawie dekretu PKWN może zostać uznana za wywłaszczenie *sensu largo*, o tyle nie jest wywłaszczeniem w rozumieniu ustawy o gospodarce.

W skardze konstytucyjnej z 27 września 2017 r. skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 128 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt 3 i art. 112 ust. 2 u.g.n. z:

- 1) art. 64 w związku z preambułą, art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji,
- 2) art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji,
- 3) 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, ze zm.; dalej: protokół) – oznaczonego w skardze jako „Pierwszy Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284)” – w związku z art. 64 Konstytucji,
- 4) preambułą, art. 17 ust. 1 (nieprawidłowo oznaczonym w skardze jako art. 17 pkt 1), art. 20 i art. 21 ust. 1 (nieprawidłowo oznaczonym w skardze jako art. 21 pkt 1) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 389; dalej: karta) w związku z art. 64 Konstytucji,

– w zakresie, w jakim uniemożliwiają dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN, a tym samym naruszają: zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę naprawienia szkód wyrządzonych w czasie, gdy łamane były w Polsce podstawowe wolności i prawa człowieka, zasadę elimi-

nacji pozaprawnych praktyk, zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia, zasadę 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, zasadę równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasadę ustawowego ograniczania prawa własności w sposób nienaruszający jego istoty, wskazane w Konstytucji, protokole i karcie.

Po przedstawieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych, skarżąca wskazała, że przedmiotem skargi nie jest zarzut zaniechania lub pominięcia prawodawczego, gdyż w ustawie o gospodarce – przy poprawnej wykładni jej regulacji – istnieje podstawa prawna do ustalenia i wypłaty odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie dekretu PKWN. Treść art. 128 ust. 1 i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. pozwala na przyznanie odpowiedniej rekompensaty w każdym wypadku, gdy odebrana została własność, a nie przyznano odszkodowania.

Uzasadniając podniesione w skardze zarzuty wobec zakwestionowanych przepisów ustawy o gospodarce, skarżąca podkreśliła, że przejęcie nieruchomości na podstawie dekretu PKWN było formą wywłaszczenia, zrealizowanego jednak nie w drodze decyzji administracyjnej, lecz za pomocą aktu normatywnego. Zróżnicowanie sytuacji podmiotów pozbawionych własności w tych dwóch wypadkach – wobec tożsamości skutku – naruszałoby konstytucyjną zasadę równości. Roszczenie o wypłatę odszkodowania ma przy tym charakter cywilnoprawny, a w konsekwencji podlega szczególnej ochronie konstytucyjnej (art. 21 i art. 64 Konstytucji).

2. Postanowieniem z 16 maja 2019 r., sygn. Ts 191/17, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w części dotyczącej badania zgodności art. 128 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt 3 i art. 112 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim uniemożliwiają one dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z art. 1 protokołu oraz preambułą, art. 17 ust. 1, art. 20 i art. 21 ust. 1 karty, nadając go w pozostałej części.

3. W pismach z 30 maja 2018 r. oraz 24 października 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zauważył, że problem konstytucyjny w analizowanej sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii, czy brak możliwości dochodzenia na podstawie art. 112 ust. 2, art. 128 ust. 1 i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na mocy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN narusza konstytucyjne wolności i prawa skarżącej.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania, Prokurator omówił orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące rozróżnienia pomiędzy pominięciem i zaniechaniem prawodawczym. Stwierdził, że podstawowe znaczenie ma w tym zakresie ustalenie jakościowej tożsamości (a przynajmniej daleko idącego podobieństwa) materii uwzględnionej w zaskarżonym przepisie i materii nim nieobjętej, przy czym – pomocniczo – należy posłużyć się także kryterium celowego i świadomego działania prawodawcy co do pozostawienia określonych kwestii poza zakresem regulacji. Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania danego zarzutu powinny być rozstrzygane na rzecz zaniechania.

Uczestnik postępowania stwierdził, że wyrażone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zapatrywania dotyczące odrębności funkcji, charakteru i zakresu regulacji dekretu

PKWN oraz innych aktów normatywnych, na podstawie których dochodziło do wyłączenia, znajdują odpowiednie zastosowanie na gruncie analizowanej sprawy.

Prokurator Generalny wskazał poza tym, że po 1990 r. stworzono kilkanaście projektów ustaw reprivatyzacyjnych, ale żadna ustawa reprivatyzacyjna nie weszła w życie. Co istotne, we wspomnianych projektach nie przewidziano, by odszkodowania za nieruchomości przejęte na mocy dekretu PKWN miały zostać ustalone zgodnie z zasadami ustawy o gospodarce. Ustawodawca świadomie zatem nie objął jej regulacjami rozważanej materii, pozostawiając ją do ewentualnego rozstrzygnięcia w odrębnym akcie normatywnym.

Prokurator zauważył, że nie istnieje konstytucyjny nakaz unormowania – w sposób wskazany przez skarżącą – problemu wypłaty odszkodowań za nieruchomości przejęte na mocy dekretu PKWN. Zasada słusznego odszkodowania w wypadku wyłączenia (ujmowanego szerzej niż w ustawie o gospodarce), wynika wprawdzie z art. 21 ust. 1 Konstytucji, jednak dotyczy regulacji ustanowionych w czasie jej obowiązywania, a przynajmniej nie wcześniej niż w 1989 r. W omawianym zakresie nie można powoływać się również na gwarancje przewidziane w art. 32 i art. 64 Konstytucji.

Ostatecznie zatem uczestnik postępowania uznał, że przedmiotem skargi konstytucyjnej jest zarzut zaniechania prawodawczego.

4. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich, zawiadomiony o toczącym się postępowaniu w niniejszej skargi konstytucyjnej, poinformował w piśmie z 31 lipca 2019 r., że nie zgłasza w nim swojego udziału.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, 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. Skarga konstytucyjna powinna przy tym spełniać warunki określone w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

2. Skarga konstytucyjna inicjująca postępowanie w niniejszej sprawie nie spełnia warunków warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie, co pociągnęło za sobą konieczność umorzenia postępowania w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Przedmiotem skargi może być bowiem jedynie zarzut niezgodności określonej regulacji prawnej z Konstytucją, w tym również zarzut pominięcia prawodawczego. Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast, że przedmiotem rozpoznawanej skargi jest niepodlegający jego kognicji zarzut zaniechania prawodawczego, dotyczący niewprowadzenia do systemu prawnego unormowań umożliwiających uzyskanie odszkodowania za nieruchomości ziemskie przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.; dalej: dekret PKWN).

3. Podniesiony w skardze zarzut niezgodności z Konstytucją został sformułowany wobec trzech przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.; dalej: u.g.n., ustawa o gospodarce), dotyczących wywłaszczenia nieruchomości oraz odszkodowania za nie. Zgodnie z art. 112 ust. 2 u.g.n., wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Art. 128 ust. 1 u.g.n. przewiduje, że wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw. Art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. stanowi natomiast, iż 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. Trybunał zaakceptował przy tym stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego, w świetle którego ostatni wymieniony przepis działa wprawdzie bezpośrednio (retrospektywnie), odnosząc się także do sytuacji powstałych przed jego wejściem w życie, czyli przed 1 stycznia 1998 r., jednak nie umożliwia on ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie dekretu PKWN, ponieważ obowiązujące regulacje prawne nie przewidują odszkodowania za pozbawienie prawa do nieruchomości dokonane w tym trybie (zob. np. wyroki NSA: z 2 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2635/14, Lex nr 2118752, z 11 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 341/15, Lex nr 2602189, z 11 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 2857/15, Lex nr 2359772, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt I OSK 3938/18, Lex nr 2851200).

Mając na uwadze, że przedmiotem skargi konstytucyjnej uczyniono bezspornie nieobjęcie przez ustawodawcę zaskarżonymi przepisami ustawy o gospodarce wypadku, gdy prawo własności nieruchomości zostało utracone na podstawie dekretu PKWN, konieczne było rozstrzygnięcie, czy zarzut nieuregulowania tej kwestii należało zakwalifikować jako pominięcie, czy też jako zaniechanie prawodawcze. W pierwszej sytuacji zastrzeżenia dotyczą nieunormowania w akcie normatywnym zagadnień integralnie powiązanych z jego treścią, tożsamy lub przynajmniej istotnie podobnych, w konsekwencji czego przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego staje się niekompletna regulacja prawna. W drugiej natomiast sytuacji zarzut odnosi się do nieunormowania w akcie normatywnym zagadnień niepowiązanych integralnie z jego treścią, jedynie nawiązujących do materii nim objętych lub wręcz zupełnie odmiennych, co sprawia, iż mamy do czynienia wyłącznie z brakiem regulacji prawnej normującej określone kwestie zgodnie z oczekiwaniami podmiotu inicjującego kontrolę; to jednakże pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie odnosił się w swoim orzecznictwie do spraw dotyczących rozliczeń z przeszłością, w tym również związanych z problematyką reprivatyzacji. W postanowieniu z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161), wydanym w pełnym składzie, w którym jak dotąd najobszerniej wypowiedział się w tym zakresie, zauważył, że „[p]ojęcie «reprivatyzacji» nie ma definicji legalnej. W znaczeniu potocznym obejmuje ono wszelkie działania zmierzające do zwrotu mienia przejętego przez państwo w okresie wczesnej PRL. W języku prawniczym reprivatyzacja nie jest rozumiana jednolicie. Można mówić o ujęciu węższym, w którym chodzi o restytucję, czyli przywrócenie własności utraconej w wykonaniu aktów nacjonalizacyjnych i innych form przejęcia mienia, w tym także – bez podstawy prawnej. Jednak reprivatyzację można też ujmować szeroko, tak że mieści się w tym pojęciu nie tylko zwrot mienia w naturze, lecz także inne formy zadośćuczynienia za pozbawienie własności”. Potwierdzając w przywołanym orzeczeniu brak formalnej podstawy reprivatyzacji w Konstytucji, Trybunał rozważał, czy obowiązkowi jej przeprowadzenia nie da się wyprowadzić z aksjologii konstytucyjnej, jednak ostatecznie skonstatował, że wszystkie brane pod uwagę „okoliczności nakazują zachowanie daleko

idącej wstrzeźliwości w formułowaniu tez o istnieniu prawnego, płynącego z Konstytucji, obowiązku ustawodawcy przeprowadzenia reprivatyzacji w określonym kształcie. W konsekwencji, Trybunał (...) [uznał], że także pod rządem obowiązującej Konstytucji z 1997 r. zakres i formy reprivatyzacji są «problemem kontrowersyjnym, którego rozstrzygnięcie zależy w głównej mierze od decyzji politycznych». Podejmowanie tego rodzaju decyzji zdecydowanie wykracza poza kompetencje Trybunału. Stanowisko to jest zbieżne z poglądami wyrażanymi we wcześniejszych orzeczeniach, zapadłych już pod rządem obowiązującej Konstytucji, w których Trybunał przeciwstawiał się traktowaniu jej przepisów jako remedium na brak działań ustawodawcy, które zmierzałyby do naprawienia niesprawiedliwości będących skutkiem aktów nacjonalizacyjnych. Stwierdził, że ich naprawienie jest możliwe jedynie w wyniku ingerencji ustawodawcy”.

Potwierdzając dotychczasową linię orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zarzut nieobjęcia zaskarżonymi przepisami nieruchomości ziemskich przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN w żadnym wypadku nie może być traktowany jako odnoszący się do pominięcia prawodawczego. Przede wszystkim nie sposób dostrzec istotnego podobieństwa pomiędzy materią uregulowaną w przepisach ustawy o gospodarce dotyczących ustalania odszkodowania za nieruchomości wyłączone w drodze aktów indywidualnych oraz materią w nich nieuwzględnioną, a postulowaną przez skarżącą. Jak wskazano w wyroku Trybunału z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216), „[f]unkcje dekretu o przeprowadzeniu reformy należy bowiem postrzegać przede wszystkim w wymiarze makrospołecznym, bo stanowił on jeden z podstawowych instrumentów likwidowania dawnego społeczno-gospodarczego ustroju Rzeczypospolitej i wprowadzania systemu opartego m.in. na negacji ekonomicznej roli własności prywatnej. Dekret miał więc charakter uniwersalny, bo zakresem swej regulacji obejmował niemal wszystkie większe nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, a także pełnił rolę narzędzia walki z przeciwnikami nowego ustroju”.

Kwalifikując zarzut sformułowany w skardze konstytucyjnej jako zaniechanie prawodawcze, Trybunał wziął pod uwagę także okoliczność, że kompleksowe rozstrzygnięcie zagadnień związanych z reprivatyzacją oraz precyzyjne uregulowanie formy i zakresu świadczeń należnych byłym właścicielom lub ich następcom prawnym – wobec braku jednoznacznie wyrażonego w Konstytucji obowiązku przyjęcia w tym względzie określonych rozwiązań prawnych – jest wyłączną kompetencją władzy ustawodawczej.