



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 23 listopada 2023 r.

Pozycja 85

POSTANOWIENIE

z dnia 7 listopada 2023 r.

Sygn. akt SK 41/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych – przewodniczący
Bartłomiej Sochański
Michał Warciński – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 listopada 2023 r., skargi konstytucyjnej Z.P. o zbadanie zgodności:

art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. poz. 718, ze zm.) w zakresie, „w jakim decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, 3a i 4 [tej ustawy] oraz ostateczna decyzja właściwego organu wydana na skutek decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 [tej ustawy], zawierająca odmienne rozstrzygnięcie niż uchylona decyzja reprivatyzacyjna, nie stanowią podstawy wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania lub dotyczącego zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez lokatorów nieruchomości budynkowych odzyskiwanych”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 4 marca 2022 r. Z.P. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. poz. 718, ze zm.; dalej: ustawa reprivatyzacyjna) w zakresie, „w jakim decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, 3a i 4

[tej ustawy] oraz ostateczna decyzja właściwego organu wydana na skutek decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 [tej ustawy], zawierająca odmienne rozstrzygnięcie niż uchylona decyzja reprivatyzacyjna, nie stanowią podstawy wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania lub dotyczącego zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez lokatorów nieruchomości budynkowych odzyskiwanych”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Decyzją z 8 października 1998 r., nr [...], Prezydent m.st. Warszawy rozstrzygnął o uwłaszczeniu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. [...] w granicach dawnej hipoteki [...] (dalej: decyzja z 1998 r.).

Wyrokiem z 24 października 2012 r., sygn. akt [...], Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie (dalej: Sąd Okręgowy) zasądził od skarżącej na rzecz powodów lub ich następców prawnych uwłaszczonych decyzją z 1998 r. wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z lokalu usytuowanego w budynku przy ul. [...] w Warszawie.

Decyzją z 16 marca 2021 r., nr [...], Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich stwierdziła wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 października 1998 nr [...], dotyczącej uwłaszczenia powodów ze sprawy o sygn. akt [...] lub ich poprzedników prawnych na nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy [...] w granicach dawnej hipoteki [...], z naruszeniem prawa. Decyzja wydana została na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 i art. 30 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 38 ust. 1 ustawy reprivatyzacyjnej w związku z art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, dalej: k.p.a.) oraz art. 2 pkt 4 ustawy reprivatyzacyjnej.

Postanowieniem z 2 września 2021 r., sygn. akt [...], Sąd Okręgowy odrzucił skargę skarżącej o wznowienie postępowania w sprawie o sygn. akt [...], zwrócił skarżącej opłatę sądową od skargi oraz oddalił wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego wyroku. W uzasadnieniu postanowienia Sąd Okręgowy wskazał: „[w] sprawie [...] nie doszło do zasądzenia należności od Skarbu Państwa czy m.st. Warszawa a od osoby, która zajmowała nieruchomość osób, które powoływały się na tytuł prawny do nieruchomości na podstawie decyzji reprivatyzacyjnej. Zarówno podmioty, jak i przedmiot postępowania w sprawie [...] są odmienne od tych, które mogą stanowić podstawę wznowienia postępowania z art. 39 ust. 1 wskazanej ustawy. Skarżąca nie jest przy tym uprawniona do wniesienia skargi opartej o ten przepis i jej skarga jest w tym zakresie niedopuszczalna” (s. 4). Skarżąca wniosła zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego.

Postanowieniem z 9 listopada 2021 r., sygn. akt [...], Sąd Apelacyjny w Warszawie (dalej: Sąd Apelacyjny) oddalił zażalenie i zasądził od skarżącej zwrot kosztów postępowania zażaleniowego. W ocenie Sądu Apelacyjnego, sąd pierwszej instancji dokonał prawidłowej wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej art. 39 ust. 1 ustawy reprivatyzacyjnej, wskazując, że „nie ma on zastosowania do rozliczeń pomiędzy właścicielami budynku a osobami, które korzystały z ich budynku bez podstawy prawnej po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej – a więc do takiej sytuacji, jaka miała miejsce w postępowaniu o sygn. akt [...] zakończonym wyrokiem zaocznym z dnia 24 października 2012 r. – lecz do rozliczeń pomiędzy beneficjentami decyzji reprivatyzacyjnej a Skarbem Państwa w trybie art. 160 k.p.a. dotyczących okresu sprzed wydania decyzji reprivatyzacyjnej” (s. 5).

2.1. W ocenie skarżącej, art. 39 ust. 1 ustawy reprivatyzacyjnej narusza art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji przez „nierealizowanie gwarancji do sprawiedliwego/rzetelnego rozpatrzenia sprawy w przedmiocie wznowienia postępowania w kontekście zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa i równego ich traktowania”, a także na-

rusza zasadę określoności prawa (art. 2 Konstytucji) „poprzez sformułowanie skarżonego przepisu art. 39 ust. 1 USPDRep [ustawy reprivatyzacyjnej] w sposób nieprecyzyjny i niejasny, a mianowicie wywołujący wątpliwości czy wskazany przepis ma zastosowanie do rozliczeń pomiędzy właścicielami budynku a osobami, które korzystały z ich budynku bez podstawy prawnej po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej (lokatorzy), czy rozliczeń pomiędzy beneficjentami decyzji reprivatyzacyjnej a Skarbem Państwa, czy też do obu ww. sytuacji naraz” (skarga konstytucyjna, s. 2).

3. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 24 maja 2022 r. nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 24 czerwca 2022 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

5. Marszałek Sejmu (dalej: MS) w piśmie z 1 grudnia 2022 r. przedstawił stanowisko Sejmu, 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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W ocenie Sejmu zakres przedmiotowy skargi obejmuje przepisy, które nie legły u podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. „Rzeczywistym zarzutem skarżącej jest więc niedostatek treściowy tej regulacji [art. 39 ust. 1 ustawy reprivatyzacyjnej]. Zarzucana niezgodność nie polega na sprzeczności przepisu z ustawą zasadniczą, ale na braku treści, którą przepis, zdaniem skarżącej, powinien zawierać” (stanowisko Sejmu, s. 11-12). MS uznał, że „[n]iezamieszczenie w art. 39 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych postulowanej przez skarżącą normy poszerzającej krąg podmiotów uprawnionych do żądania wznowienia postępowania w sprawie o zapłatę odszkodowania lub wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w przypadku, o którym mowa w szczególności w art. 29 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, stanowi, (...), zaniechanie ustawodawcze” (stanowisko Sejmu, s. 18-19).

6. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 25 maja 2023 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

PG uznał, że „materia uregulowana w zakwestionowanym przepisie, tj. stworzenie możliwości wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania lub dotyczącego zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystania z nieruchomości przez Skarb Państwa lub Miasto Stołeczne Warszawa – zobowiązanych w przeszłości do wpłaty odszkodowania lub wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w trybie art. 160 k.p.a., za okres sprzed wydania decyzji reprivatyzacyjnej, jest różna od materii, której uregulowania oczekuje Skarżąca, tj. stworzenia podstawy prawnej dla wznowienia takich postępowań cywilnych w przypadku osób (lokatorów nieruchomości budynkowych odzyskiwanych), które korzystały z budynku bez podstawy prawnej po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej i w związku tym zostały zobowiązane do zapłaty odszkodowania lub wynagrodzenia” (stanowisko PG, s. 15-16). PG wskazał także, że brak w zakwestionowanej regulacji treści oczekiwanych przez skarżącą nie jest przypadkowy, ale jest efektem zamierzonego działania ustawodawcy. W konsekwencji, PG przyjął, „że brak w normie przepisu art. 39 ust. 1 ustawy [reprivatyzacyjnej] treści oczekiwanych przez Inicjatorkę [skarżącą] postępowania stanowi zaniechanie prawodawcze, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (stanowisko PG, s. 16).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (por. zamiast wielu, wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam orzecznictwo TK).

2. Przedmiot i wzorce kontroli.

W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. poz. 718, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 795, ze zm.; dalej: ustawa reprivatyzacyjna) w zakresie, „w jakim decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, 3a i 4 [ustawy reprivatyzacyjnej] oraz ostateczna decyzja właściwego organu wydana na skutek decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 [ustawy reprivatyzacyjnej], zawierająca odmienne rozstrzygnięcie niż uchylona decyzja reprivatyzacyjna, nie stanowią podstawy wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania lub dotyczącego zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez lokatorów nieruchomości budynkowych odzyskiwanych”, ze wskazanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami kontroli.

Skarżąca w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli zaskarżonego przepisu wskazała z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z zaskarżonym art. 39 ust. 1 ustawy reprivatyzacyjnej „[d]ecyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, 3a i 4, oraz ostateczna decyzja właściwego organu wydana na skutek decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3, zawierająca odmienne rozstrzygnięcie niż uchylona decyzja reprivatyzacyjna, stanowią podstawę wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania lub dotyczącego zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości”. Stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy reprivatyzacyjnej, decyzja Komisji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 (uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w całości albo w części), w pkt 3a (stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 k.p.a. lub w przepisach szczególnych) i w pkt 4 (w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić), a także ostateczna decyzja właściwego organu wydana na skutek decyzji Komisji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 (uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie), zawierająca odmienne rozstrzygnięcie niż uchylona decyzja reprivatyzacyjna, stanowią podstawę wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę odszkodowania lub dotyczącego zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

3.1. Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uwarunkowane ustaleniem, czy spełnia ona wymagania procesowe, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, a które zostały dookreślone w art. 53 ustawy 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).

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”. Z tego przepisu oraz art. 53 u.o.t.p.TK wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnej sprawie skarżącej, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (por. postanowienia i wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU A/2018, poz. 12).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżąca mogła skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jej sprawie, i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącej (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżąca nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jej wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Zaskarżonemu przepisowi można postawić zarzut pominięcia prawodawczego, jednakże może być on merytorycznie rozpoznany tylko wtedy, gdy spełnia określone w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału wymagania. Kognicja Trybunału w zakresie kontroli pominięcia prawodawczego jest bowiem instytucją wyjątkową, dlatego dopuszczające ją przesłanki procesowe muszą być spełniane w całości oraz ściśle.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącej i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

3.2. Skarżąca zarzuciła przedmiotowi kontroli, że nie pozwala on na wznowienie postępowania cywilnego w sprawie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, gdy wynagrodzenie to zasądzono na rzecz beneficjenta uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej od osoby innej niż Skarb Państwa. Rozpatrywana skarga konstytucyjna zawiera zatem zarzut pominięcia prawodawczego. Stwierdzenie, że pominięcie to w sprawie nie występuje, tożsame jest z konstatacją, że w skardze nieprawidłowo określono przedmiot kontroli.

3.3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżnia się pominięcie oraz zaniechanie prawodawcze (ustawodawcze) (zob. w szczególności wyroki TK z: 22 lipca 2007 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40; postanowienie TK z 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU A/2018, poz. 76). Zaniechanie prawodawcze, nazywane także zaniechaniem absolutnym (właściwym) (por. wyrok TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123) występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle (całościowo) nie ustanowił określonych instytucji prawnych, a jest do tego obowiązany przede wszystkim przez Konstytucję. W judykaturze Trybunału można jednak odnotować orzeczenia, w których stwierdza się występowanie w sprawie zaniechania prawodawczego, ewentualnie zarzutu tego zaniechania, gdy zasadność zarzutu pominięcia prawodawczego nie została w procesie przed Trybunałem wykazana (por. postanowienie TK z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6).

Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach prawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach.

Pominięcie prawodawcze, nazywane także zaniechaniem względnym (niepełnym) (por. wyrok TK o sygn. SK 7/14) polega na tym, że ustawodawca, w przeciwieństwie do zaniechania regulacji w ogóle, co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale uczynił to w sposób niepełny. Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (zob. wyrok TK o sygn. SK 22/13 i podane tam orzecznictwo TK). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować»”. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych wolności lub praw przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym bywa niejednoznaczna i w praktyce jej ustalenie może tworzyć trudności (por. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09,

OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). Wynika to z tego, że granicą tą jest akcentowana w orzecznictwie Trybunału „fragmentaryczność”, „niepełność” czy „częstkowość” kontrolowanej regulacji prawnej wobec „całościowego”, „pełnego” braku regulacji objętej zaniechaniem. Mianem fragmentarycznej może być bowiem określona regulacja, w której brakuje znaku interpunkcyjnego, litery, słowa, ale także zdania albo kilku zdań. Niepełną może być więc nie tylko reguła, która nie zawiera przesłanki, nie odnosi się do określonych adresatów, pozostawia poza swoimi ramami pewne zachowania, lecz także ta, która nie zawiera całej instytucji prawnej. Pojawiają się zatem sytuacje, w których można twierdzić o występowaniu luki o charakterze generalnym, jak i bronić stanowiska, że luka ta ma charakter fragmentaryczny. Jednakże konieczność dokonania daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej, może wskazywać na zaniechanie, a nie na pominięcie legislacyjne (por. postanowienia TK z: 9 czerwca 2011 r., sygn. Tw 31/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 190; 28 października 2015 r., P 6/13, OTK nr 9/A/2015, poz. 161).

W orzecznictwie można odnotować przykłady pominięcia prawodawczego, które nie budzą kontrowersji. W szczególności w wyroku TK o sygn. K 21/11, stwierdzono, że „[p]ominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie.

Jako pominięcie prawodawcze Trybunał kwalifikuje również takie sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznaných kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę”.

Trudności w ustaleniu, czy w określonej sprawie zachodzi zaniechanie albo pominięcie prawodawcze, sprawiły, że w orzecznictwie wypracowano przesłanki, jakie powinno spełniać pominięcie, podlegające kognicji Trybunału.

Po pierwsze, pominięcie musi zasadniczo obejmować materię, której regulacja jest prawodawcy nakazana przez Konstytucję (por. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; oraz postanowienia o sygn. SK 7/14 i P 6/13). Przesłanka ta nawiązuje do utrwalonej w orzecznictwie definicji zaniechania prawodawczego (zaniechania absolutnego), którego postacią jest pominięcie prawodawcze (zaniechanie względne). „[Z]aniechanie prawodawcze występuje niespornie wtedy, gdy na podmiocie wyposażonym w kompetencje prawodawcze spoczywa obowiązek uregulowania jakiejś dziedziny spraw aktem normatywnym, a prawodawca obowiązku tego nie spełnia: nie stanowi norm regulujących jakąś dziedzinę spraw” (wyrok TK o sygn. K 21/11).

Jeżeli prawodawca nie spełnia tylko tego wymagania, można mu postawić ewentualnie jedynie zarzut zaniechania prawodawczego, wyłączonego spod kognicji Trybunału. Postawienie zarzutu pominięcia domaga się bowiem spełnienia także innych przesłanek. Stwierdzenie braku regulacji jakiejś materii jest zatem warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do stwierdzenia pominięcia prawodawczego.

W orzecznictwie Trybunału ugruntowało się jednak także stanowisko, zgodnie

z którym przesłanka nakazu uregulowania jakiegoś zagadnienia nie jest wymagana, gdy cząstkowość (fragmentaryczność, niepełność) regulacji jest jednoznaczna. „Prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok TK o sygn. K 21/11). Trybunał stwierdził także, że „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych” (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). W takich sytuacjach prawodawca dopuszcza się pominięcia prawodawczego, niezależnie od tego, czy pominięta regulacja jest nakazana przez Konstytucję, gdyż powinna być ona „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40; por. także wyroki TK o sygn. K 24/07 i SK 48/13). W istocie także takie przypadki objęte są co najmniej konstytucyjnym nakazem wynikającym z art. 2 Konstytucji, z którego wynika obowiązek poszanowania rudymetów prawidłowej legislacji. Zasada ta jest w orzecznictwie Trybunału uznawana za jeden z podstawowych wzorców kontroli pominięcia prawodawczego (por. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169). W tym kontekście dotyczy ona formy (konstrukcji) przedmiotu kontroli, a nie jego treści (materii), niemniej przez to, pośrednio, odnosi się także do tej ostatniej.

Konieczność spełnienia w sprawie przesłanki nakazu regulacji określonej materii jest zatem tym mniejsza, im większy jest zakres fragmentaryczności kontrolowanej regulacji, której wadliwość podlega ocenie z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji. Jeżeli kontrolowana regulacja przechodzi test zgodności z tymi zasadami, zarzucany brak określonej regulacji objęty jest nakazem unormowania wynikającym z Konstytucji. Gdy przepis stanowi spójną i klarowną regulację, której nie sposób zarzucić wady konstrukcyjnej, zarzut pominięcia musi być oparty na nakazie regulacji objętej zarzucanym brakiem. Jeżeli jednak fragmentaryczność przedmiotu kontroli, a więc jego wadliwość konstrukcyjna jest oczywista, czyniąc go przepisem dysfunkcyjnym, w niezgodzie z zasadami prawidłowej legislacji, spełnienie przesłanki nakazu regulacji nie jest konieczne.

Po drugie, pominięcie prawodawcze nie powinno stanowić zamierzonego działania prawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza ramami aktu normatywnego (por. wyroki TK z: 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50; 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 12/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 95; wyrok TK o sygn. P 17/04 oraz postanowienia TK o sygn. SK 7/14; P 9/14 i P 6/13). Niecelowe (przypadkowe) pozostawienie danej materii poza ramami kontrolowanej regulacji może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze.

Po trzecie, cechą pominięcia jest tzw. tożsamość jakościowa materii, którą reguluje zaskarżony przepis oraz materii, która znajduje się poza jego regulacją. Cecha ta została wywiedziona z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, który może samodzielnie albo związkowo stanowić wzorzec kontroli pominięcia prawodawczego (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyroki TK o sygn. K 37/97, SK 22/01, P 17/04, P 42/06, K 49/07, K 21/11 oraz SK 48/13; wyroki TK z: 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62; 19 maja 2003 r., sygn. K 39/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 40; 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83; 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK nr 5/A/2011, poz. 40; postanowienia TK: o sygn. SK 17/02 oraz z 14 lipca 2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117). Trybunał

podkreśla, że „[z] przypadkiem pominięcia, który w praktyce nastęrcza najwięcej trudności, mamy do czynienia wtedy, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania” (wyrok TK o sygn. K 21/11). Z kolei w postanowieniu TK z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30), stwierdzono, że „[o]dróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione jest od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem”. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo co najmniej bardzo do siebie zbliżone. Jednakże „[p]rzy ocenie podobieństwa konieczna jest ostrożność, gdyż zbyt pochopne upodobnienie materii grozi postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (wyrok TK o sygn. SK 41/09).

Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o pominięciu prawodawczym stanowi jego wyjątkową kompetencję. To stało się powodem wypracowania w orzecznictwie przesłanek wyznaczających granice tej kompetencji – przesłanek, które z tego samego powodu powinny być rozumiane i stosowane ściśle.

Również z tego względu na wszczynającym kontrolę pominięcia prawodawczego spoczywa obowiązek „wyjątkowej staranności i zaangażowania” w formułowaniu i uzasadnianiu żądania (por. wyrok TK o sygn. SK 7/14). W sprawie takiej „[p]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

3.4. Zagadnieniem związanym z powołanym w sprawie wzorcem kontroli – art. 45 ust. 1 Konstytucji jest pytanie, czy z przepisu tego można wywieść zasadę, zgodnie z którą możliwość uchylecia w oznaczonym postępowaniu rozstrzygnięcia – podstawy prawnej innego orzeczenia, wymaga przyznania instytucji procesowej, która pozwoli na ponowne przeprowadzenie drugiego postępowania, którego wynik był zdeterminowany pierwszym rozstrzygnięciem. Trybunał jedynie sygnalizuje ten problem, bowiem jego rozstrzygnięcie, z uwagi na podstawowe braki zarzutu pominięcia prawodawczego w sprawie, byłoby bezprzedmiotowe.

Należy bowiem zauważyć, że, po pierwsze, art. 39 ust. 1 ustawy reprivatyzacyjnej w zakresie, w jakim nie ma on zastosowania do rozliczeń pomiędzy właścicielami budynku a osobami, które korzystały z ich budynku bez podstawy prawnej po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej, jest zamierzonym i celowym działaniem ustawodawcy. Intencja ustawodawcy zmierzająca do zawężenia kręgu podmiotów mogących domagać się zapłaty odszkodowania lub zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości wyłącznie do Skarbu Państwa widoczna jest już na etapie prac sejmowych, w szczególności wybrzmiewa w uzasadnieniu projektu ustawy: „[w]prowadzenie w projektowanym akcie dodatkowych podstaw wznowienia postępowania cywilnego o zapłatę było niezbędne dla osiągnięcia celów ustawy. Tylko bowiem rozszerzenie katalogu podstaw wznowienia o decyzję Komisji, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 projektu, oraz decyzję właściwego organu wydaną na skutek uchylecia przez Komisję decyzji reprivatyzacyjnej będzie umożliwiało skuteczne domaganie się przez Skarb Państwa zwrotu spełnionego lub wyegzekwowanego

świadczenia z tytułu odszkodowania (...)” (uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1056/VIII kadencja, s. 34).

Po drugie, między materią uregulowaną w ocenianym przepisie a materią, której brak w nim zarzuca się w skardze, nie zachodzi tożsamość jakościowa. Zaskarżony przepis dotyczy rozliczeń między beneficjentem decyzji reprivatyzacyjnej a państwem – Skarbem Państwa, które pozbawiło beneficjenta nieruchomości, wykonując władztwo publiczne (akt prawny, decyzja administracyjna), a następnie korzystało z niej. W wypadku skarżącej zachodzi kwestia wznowienia postępowania w sprawie orzeczenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z reprivatyzowanej nieruchomości przez osobę fizyczną.

Biorąc powyższe pod uwagę, wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.