



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 29 marca 2024 r.

Pozycja 34

POSTANOWIENIE

z dnia 13 grudnia 2023 r.

Sygn. akt SK 10/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Bartłomiej Sochański
Wojciech Sych
Michał Warciński – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 grudnia 2023 r., skargi konstytucyjnej J.S. o zbadanie zgodności:

art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65) „w części stanowiącej zwrot «jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.», w jakim pomija prawo do odszkodowania poprzednich właścicieli nieruchomości bądź jego następców prawnych, któr[z]y faktyczną możliwość władania nieruchomością utracili przed 5 kwietnia 1958 r., a więc uzależnia prawo do odszkodowania od daty pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością”, z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 16 marca 2020 r. J.S. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65) „w części stanowiącej zwrot «jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.», [w zakresie,] w jakim pomija prawo do odszkodowania poprzednich wła-

ścicieli nieruchomości bądź jego następców prawnych, któr[z]y faktyczną możliwość władania nieruchomością utracili przed 5 kwietnia 1958 r., a więc uzależnia prawo do odszkodowania od daty pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością”, z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Skarżący jest następcą prawnym K.K.S. – właściciela nieruchomości położonej przy ul. [...] w Warszawie. Następstwo prawne po dawnym właścicielu nieruchomości na rzecz J.B. i J.S ustalono na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z 24 kwietnia 1992 r. Nieruchomość ta została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret, dekret z 1945 r.) i z dniem jego wejścia w życie przeszła na własność gminy m.st. Warszawy, a od 1950 r. – na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130, ze zm.) – na własność Skarbu Państwa. Aktualnie nieruchomość ta wchodzi w skład działki ewidencyjnej nr [...], na której posadowiony został gmach Szpitala G.

Decyzją z 7 lutego 2014 r. (nr [...]) Prezydent m.st. Warszawy orzekł o odmowie ustalenia odszkodowania za nieruchomość zabudowaną budynkiem Szpitala G. Organ stwierdził, że w okolicznościach sprawy nie została spełniona jedna z przesłanek wymaganych do przyznania odszkodowania za nieruchomości przejęte na własność Skarbu Państwa dekretem. Przesłanki te reguluje art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ówcześnie: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 344, dalej: u.g.n.), który stanowi, że przepisy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r. oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r. Niespełnienie jednej z przesłanek uniemożliwia ustalenie odszkodowania za wywłączoną nieruchomość lub budynek. Prezydent m.st. Warszawy w decyzji z 7 lutego 2014 r. uznał, że nieruchomość ta w dniu wejścia w życie dekretu, po pierwsze – mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, po drugie – dawni właściciele utracili faktyczną możliwość władania nieruchomością przed 5 kwietnia 1958 r., dlatego odszkodowanie za nieruchomość położoną przy ul. [...] w Warszawie się nie należało.

Rozstrzygnięcie to uchylił Wojewoda Mazowiecki (dalej: organ odwoławczy) decyzją z 11 marca 2014 r. (nr [...]), wskazując na przedwczesne i nieprawidłowe ustalenia organu pierwszej instancji w kwestii przesłanki związanej z utratą faktycznej możliwości władania nieruchomością. Organ odwoławczy przekazał sprawę do ponownego rozpoznania i polecił organowi pierwszej instancji pozyskać dokumenty, świadczące o dokładnej dacie wejścia inwestora na teren badanej nieruchomości oraz zgromadzenie wyczerpującej dokumentacji i jej przeanalizowanie w odniesieniu do całej powierzchni nieruchomości, co do której wniosek odszkodowawczy został złożony.

Decyzją z 19 maja 2015 r. (nr [...]) Prezydent m.st. Warszawy ponownie odmówił ustalenia odszkodowania za nieruchomość częściowo zabudowaną Szpitalem G., uzupełniając materiał dowodowy jedynie o opinię geodezyjną z 10 listopada 2014 r., sporządzoną przez uprawnionego geodetę, wykazującą powierzchnię badanej nieruchomości zajętej pod budowę gmachu położonego przy ul. [...] w Warszawie.

Decyzja ta także została uchylona przez organ odwoławczy decyzją z 30 czerwca 2015 r. (nr [...]). W decyzji tej organ odwoławczy uznał, że organ pierwszej instancji, pomimo wskazówek zawartych w decyzji z 11 marca 2014 r., nie uzupełnił materiałów dowodowych w wystarczającym zakresie. Przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, organ

odwoławczy ponownie polecił organowi pierwszej instancji wykonać zalecenia zawarte w decyzji z 11 marca 2014 r.

Prezydent m.st. Warszawy decyzją z 30 czerwca 2017 r. (nr [...]) odmówił ustalenia odszkodowania za sporną nieruchomość. W uzasadnieniu wskazał, że nie spełnia ona przesłanek wymaganych do przyznania odszkodowania za nieruchomości przejęte na własność Skarbu Państwa dekretem, o których mowa w art. 215 ust. 2 u.g.n. Uznał bowiem, że zarówno „warunek dotyczący utraty możliwości władania działką przez dawnych właścicieli po dniu 5 kwietnia 1958 r., jak i przeznaczenie działki pod budownictwo jednorodzinne nie zostały spełnione” (decyzja, s. 6). Wskazał przy tym, że powierzchnia badanej nieruchomości została zajęta pod gmach Szpitala G. w Warszawie, który został otwarty w lipcu 1953 r., co oznacza, że pozbawienie poprzednich właścicieli faktycznej możliwości władania nastąpiło przed 5 kwietnia 1958 r. Natomiast plan zabudowania, uchwalony przez Kolegium Tymczasowe Zarządu Miejskiego 22 lipca 1937 r., zgodnie z którym sporna nieruchomość była przeznaczona pod zabudowę zwartą 4 kondygnacyjną – w ocenie organu pierwszej instancji – wykluczał możliwość zabudowy jednorodzinnej.

Decyzją z 19 stycznia 2018 r. (nr [...]) Wojewoda Mazowiecki podzielił ustalenia organu pierwszej instancji i utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Na powyższą decyzję skarżący wniósł skargę, którą Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA) oddalił wyrokiem z 15 czerwca 2018 r. (sygn. akt [...]). WSA nie zgodził się jednak ze stanowiskiem organów, że plan zabudowania wykluczał możliwość zabudowy nieruchomości domem jednorodzinny. Uznał, że „takie stwierdzenia planu nie wykluczały (...) same przez się, możliwości zabudowy jednorodzinnej, a tym samym i przeznaczenia takiej nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne. Trudno bowiem z takich zapisów planu wyprowadzić zakaz zabudowy jednorodzinnej, jeżeli tylko spełnione byłyby inne warunki z tego planu” (wyrok WSA, s. 7). Podzielił natomiast w pełni ustalenia organów w zakresie nieprzysługiwania odszkodowania za przedmiotową nieruchomość. Jak wskazał, obie przesłanki określone w art. 215 ust. 2 u.g.n. nie zostały spełnione łącznie.

Od powyższego rozstrzygnięcia skarżący wniósł skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 10 grudnia 2019 r. (sygn. akt [...]) oddalił. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że „kwestionując ustalenie organów odnośnie powstania budynku szpitala w 1953 r. strona skarżąca nie przedstawiła żadnego dowodu, który by to ustalenie poddawał w wątpliwość, podejmując jedynie polemikę z zebrany materiał dowodowy” (wyrok NSA, s. 7).

2.1. W ocenie skarżącego „[a]rt. 215 ust. 2 UGN [u.g.n.] w zakresie zwrotu jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. lub tylko daty «5 kwietnia 1958 r.» uderza w prawo własności i prawo do dziedziczenia (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), równość obywateli wobec prawa i zakaz dyskryminacji (gwarantowane w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz prawo do odszkodowania (art. 21 ust. 1 Konstytucji), które może wprawdzie być ograniczane, jednak tylko w sytuacjach usprawiedliwionych interesem publicznym oraz za słusznym odszkodowaniem, co w tej sprawie nie występuje. Dokonane zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia w wartościach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie spełnia także przesłanek konieczności i proporcjonalności ograniczenia. (...) ów bezpodstawny podział obywateli godzi w zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji)” (skarga, s. 2).

W ocenie skarżącego „zawarte w art. 215 ust. 2 UGN [u.g.n.] kryterium czasowe w nieuzasadniony i arbitralny sposób różnicuje sytuację podmiotów będących w takiej samej sytuacji prawnej (...) uprawniając do odszkodowania jedynie tych byłych właścicieli (lub ich następców prawnych), którzy zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania działką przeznaczoną pod budownictwo jednorodzinne po 5 kwietnia 1958 r.” (skarga, s. 12-13).

W ocenie skarżącego cezurę stanowi arbitralnie ustalona data utraty faktycznej możliwości władania nieruchomością.

3. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 23 lipca 2020 r. (doręczonym 18 sierpnia 2020 r.) i 16 grudnia 2020 r. (doręczonym 22 grudnia 2020 r.) skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej.

Skarżący w piśmie procesowym z 25 sierpnia 2020 r. (data nadania) oraz 28 grudnia 2020 r. (data nadania) ustosunkował się do wezwań w sprawie usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, przedkładając stosowne dokumenty.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 24 lutego 2021 r. nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 6 kwietnia 2021 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

5. Marszałek Sejmu (dalej: MS) w piśmie z 8 lipca 2022 r. zajął stanowisko w imieniu 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 skarżący „usiłuje z faktu uregulowania przez ustawodawcę przypadku wyjątkowego wywieść tezę o pominięciu legislacyjnym ogółu stanów faktycznych powstałych jako skutek wejścia w życie dekretu warszawskiego” (stanowisko Sejmu, s. 17). MS wskazał, że „mimo prac nad kilkunastoma projektami ustaw reprivatyzacyjnych, ustawodawca nie zdecydował się dotąd na uchwalenie prawa określającego podstawę prawną, formę i zakres świadczeń należnych byłym właścicielom nieruchomości warszawskich świadczy o tym, iż aktualny stan prawny nie jest stanem przypadkowym i niezamierzonym” (stanowisko Sejmu, s. 20-21). Powyższe potwierdza tezę o wystąpieniu, w ocenie MS – w odniesieniu do kwestionowanej przez skarżącego materii – zaniechania prawodawczego. MS podsumowując, podkreślił, że „[b]rak tożsamości jakościowej materii unormowanych w zakwestionowanym w skardze przepisie oraz w przepisach pozostawionych poza zakresem skargi, jak również brak podstaw konstytucyjnych zobowiązujących ustawodawcę do regulacji wskazanej w skardze materii skłania do uznania, że przedmiotem sprawy skarżący uczynił zaniechanie prawodawcze, pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (stanowisko Sejmu, s. 21).

6. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 26 sierpnia 2022 r. wniósł 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.

PG w uzasadnieniu swojego stanowiska wskazał, że „ograniczenie stosowania art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami [u.g.n.] do grupy właścicieli, którzy utracili faktyczną możliwość władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r. nie jest wynikiem przeoczenia prawodawcy i nie można go uznać za pominięcie prawodawcze. Świadczy o tym chociażby fakt, że w latach 1989-2015 do Sejmu wpłynęło kilkanaście projektów ustaw podejmujących problem reprivatyzacji w sposób kompleksowy, a ustawodawca nie zdecydował się dotąd na pełne uregulowanie tej materii. Zakres i forma reprivatyzacji zależy więc od decyzji politycznych, Trybunał zaś nie może «nakazać» ustawodawcy rozszerzenia normowania art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami [u.g.n.]. (...) [B]rak regulacji konstytucyjnej, która zobowiązywałaby ustawodawcę do pełnego unormowania kwestionowanej przez Skarżącego materii, świadczą o tym, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia

z zaniechaniem ustawodawczym, znajdującym się poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (stanowisko, s. 10-11).

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 (zob. 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). W wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie merytorycznego rozpoznawania skargi, Trybunał umarza postępowanie, ponieważ pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do istoty sprawy (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU A/2018, poz. 66).

2. Przedmiot i wzorce kontroli.

W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ówczesnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 65, ze zm.; obecnie Dz. U. z 2023 r. poz. 344, dalej: u.g.n.), „w części stanowiącej zwrot «jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.», [w zakresie] w jakim pomija prawo do odszkodowania poprzednich właścicieli nieruchomości bądź jego następców prawnych, któr[z]y faktyczną możliwość władania nieruchomością utracili przed 5 kwietnia 1958 r., a więc uzależnia prawo do odszkodowania od daty pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością”, ze wskazanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami kontroli.

Skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli zaskarżonego przepisu wskazał art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z zaskarżonym art. 215 ust. 2 u.g.n.: „[p]rzepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 [dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279); dalej: dekret, dekret z 1945 r.] mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego”.

Przepis ten w odniesieniu do działki przewiduje dwa kryteria, od spełnienia których uzależnione jest uzyskanie odszkodowania. Po pierwsze, działka przed dniem wejścia w życie dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne; po drugie, poprzedni właściciel lub jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r. Obydwa warunki muszą być spełnione kumulatywnie [por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 30 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1202/20, Lex nr 3106679]. Przy ustalaniu prawa do odszkodowania za działkę konieczne jest wykazanie, że mogła być ona przeznaczona przed dniem wejścia w życie dekretu pod budownictwo

jednorodzinne, nie jest natomiast istotne, czy była zabudowana [por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie z 24 listopada 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 2005/04, Lex nr 214353].

Artykuł 215 ust. 2 u.g.n. utracił moc z dniem 22 czerwca 2011 r. w zakresie, w jakim pomijał stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wyłączenie nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa na podstawie dekretu, innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r. i do działek, które przed dniem wejścia w życie powołanego dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r. Został on uznany za niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09 (Dz. U. Nr 130, poz. 762; OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40).

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 skarżącego, 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 skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego 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 skarżącego (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. Skarżący 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 jego 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 skarżącemu 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. Skarżący żąda stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim nie obejmuje określonej grupy adresatów, w tym skarżącego. W rozpoznawanej skardze konstytucyjnej postawiono zatem przedmiotowi kontroli zarzut pominięcia prawodawczego. Rozstrzygnięcie tego, czy zarzut ten jest uzasadniony, ma przesądzające znaczenie dla oceny dopuszczalności wydania wyroku w sprawie.

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 pomiął, 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 kogencji 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 częściowość (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 rudymentów 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 nastrocza największą 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; por. także wyrok TK z 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 122).

3.3. Zgodnie z art. 1 dekretu z 1945 r. w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły z dniem wejścia w życie dekretu na własność gminy m.st. Warszawy. W myśl art. 7 ust. 1 dekret przyznawał dotychczasowemu właścicielowi gruntu, jego prawnym następcom lub osobom go reprezentującym, a także użytkownikom gruntu prawo do złożenia w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę wniosku o ustanowienie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy

z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Jeżeli wniosek nie był uwzględniany, gmina obowiązana była zaoferować uprawnionemu na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej albo prawo zabudowy na takim gruncie, o ile posiadała zapas gruntów (art. 7 ust. 4). Prawo wieczystej dzierżawy oraz prawo zabudowy zostały zastąpione w 1946 r. prawem własności czasowej, a od 1961 r. – użytkowaniem wieczystym. W razie braku zgłoszenia wniosku albo odmowy przyznania dotychczasowemu właścicielowi z jakichkolwiek powodów prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy gmina zobowiązana była uiścić odszkodowanie (art. 7 ust. 5, art. 9). Skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady oraz sposób ustalania odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych miały zostać określone w rozporządzeniu, którego jednak nigdy nie wydano. Bez przepisów wykonawczych przewidziane w dekrete z 1945 r. uprawnienie do rekompensaty nie mogło być wykonane.

Możliwość dochodzenia odszkodowania z dekretu z 1945 r. była ograniczona terminem prekluzyjnym (zawitym) – roszczenie odszkodowawcze po jego upływie wygasało. Zgodnie z art. 9 ust. 2 dekretu z 1945 r. prawo do żądania odszkodowania powstawało po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy i wygasało po upływie lat 3 od tego terminu. Powstanie oraz wygaśnięcie roszczenia odszkodowawczego było zatem związane nie z chwilą utraty własności *ex lege*, ale z chwilą „objęcia w posiadanie” gruntu. Termin ten mógł w praktyce znacznie odbiegać od daty wejścia w życie dekretu (21 listopada 1945 r.).

Instytucja „objęcia w posiadanie” została uregulowana w rozporządzeniach Ministra Odbudowy wydanych w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej. Pierwotnie, zgodnie z rozporządzeniem z dnia 7 kwietnia 1946 r. w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 16, poz. 112), akt ten odbywał się w obecności właściciela i wymagał sporządzenia protokołu. Natomiast zgodnie z rozporządzeniem z dnia 27 stycznia 1948 r. (Dz. U. Nr 6, poz. 43), ze względu na masowy charakter przejmowania władania nieruchomościami warszawskimi, ograniczono „objęcie w posiadanie” do ogłoszenia w organie urzędowym Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy listy przejmowanych nieruchomości.

Według ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130, ze zm.), na skutek zniesienia gminy m.st. Warszawy, wszystkie jej nieruchomości stały się własnością państwa. Stan ten trwał do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.).

Według ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: ustawa z 1958 r.) jej przepisy, dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, podlegały odpowiedniemu stosowaniu do odszkodowania za gospodarstwa rolne, sadownicze i warzywnicze na gruntach, które na podstawie dekretu z 1945 r. przeszły na własność państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych osób, prowadzący wymienione gospodarstwa, zostali pozbawieni użytkowania wspomnianych gruntów po wejściu w życie tej ustawy (art. 53 ust. 1). Przepisy ustawy z 1958 r., dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, podlegały odpowiedniemu stosowaniu także do domów jednorodzinnych i jednej działki budowlanej pod budowę domu jednorodzinnego, które przeszły, po wejściu w życie tej ustawy, na własność państwa na podstawie dekretu z 1945 r. (art. 53 ust. 2). Ponadto w art. 53 ust. 3 ustawy z 1958 r. upoważniono Radę Ministrów do wydania rozporządzenia, mocą którego stosowanie przepisów ustawy dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości zostałoby rozszerzone na domy jednorodzinne oraz jedną działkę budowlaną pod budowę domu jednorodzinnego, które przeszły na własność państwa na podstawie dekretu z 1945 r. przed wejściem w życie ustawy z 1958 r. Rozporządzenie to nigdy jednak nie zostało wydane. Ustawa

z 1958 r. weszła w życie 5 kwietnia 1958 r., a data ta stała się w kolejnych aktach normatywnych istotną cezurą czasową, konkretyzującą sytuację prawną określonych osób.

Ustawa z 1958 r. nie znosiła roszczeń odszkodowawczych przyznanych dekretem z 1945 r. W chwili wejścia jej w życie roszczenia te bowiem generalnie wygasły z uwagi na trzyletni termin prekluzyjny przewidziany w art. 9 ust. 2 dekretu z 1945 r. Przeciwnie, art. 53 ust. 1 i 2 ustawy z 1958 r. pozwalały w określonym zakresie podmiotowym i przedmiotowym na skuteczne dochodzenie tych roszczeń. Ustawodawca, kierując się ówczesną aksjologią, określił katalog podmiotów podlegających ochronie a zarazem, zgodnie z podstawową zasadą prawa międzyczasowego, zdecydował, że ochroną tą będą objęte wypadki, w których utrata użytkowania (art. 53 ust. 1) albo własności (art. 53 ust. 2) nieruchomości następowały po wejściu w życie ustawy z 1958 r. Jako, że utrata własności gruntów warszawskich następowała *ex lege* z chwilą wejścia w życie dekretu z 1945 r., przesłanka, aby utrata własności następowała po dniu wejścia w życie ustawy z 1958 r., wyłączała praktyczne zastosowanie art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r. Orzecznictwo jednak uporało się z tym problemem i przepis podlegał realnemu stosowaniu.

Roszczenia odszkodowawcze z dekretu z 1945 r. wygasły ostatecznie na mocy art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: ustawa z 1985 r.). Zgodnie z tym przepisem z dniem wejścia w życie ustawy z 1985 r. (1 sierpnia 1985 r.) wygasły prawa do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu z 1945 r. Z uwagi na trzyletni termin zawity z art. 9 ust. 2 dekretu z 1945 r. przepis ten miał w zasadzie charakter porządkujący stan prawny.

W ustawie z 1985 r. zawarto jednak odpowiedniki art. 53 ust. 1 i 2 ustawy z 1958 r. Zgodnie bowiem z art. 83 ustawy z 1985 r. przepisy tej ustawy dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości podlegały odpowiedniemu stosowaniu do odszkodowania za gospodarstwo rolne na gruntach, które na podstawie dekretu z 1945 r. przeszły na własność państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych właścicieli, prowadzący gospodarstwo, zostali pozbawieni faktycznego władania wspomnianym gospodarstwem po 5 kwietnia 1958 r. (ust. 1). Ponadto, przepisy ustawy z 1985 r. dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości podlegały odpowiedniemu stosowaniu do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r. oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu z 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogli otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego (ust. 2).

Powtarzając w art. 83 ustawy z 1985 r. regulację zawartą w art. 53 ustawy z 1958 r., usunięto jednak w pewnym zakresie powyżej wskazany błąd legislacyjny – w odniesieniu do działki budowlanej przesłanka „przejścia na własność państwa” po 5 kwietnia 1958 r. została zastąpiona przesłanką „pozbawienia faktycznej możliwości władania” po tej dacie. Prekluzja roszczenia odszkodowawczego została zatem związana z datą utraty posiadania gruntu. Zmiana ta nie dotyczyła jednak domów jednorodzinnych, co do których utrzymano przesłankę „przejścia na własność państwa” po 5 kwietnia 1958 r.

Z powyższego wynika, że roszczenie o odszkodowanie za utratę własności tzw. Gruntu warszawskiego było ograniczone terminem prekluzyjnym, którego bieg rozpoczął się od dnia utraty posiadania na rzecz podmiotu publicznego (miasta st. Warszawy, potem – państwa). Według art. 9 ust. 2 dekretu z 1945 r. roszczenie to powstawało po upływie sześciu miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy i wygasło po upływie trzech lat od tego momentu. To samo rozwiązanie (przy założeniu błędnej redakcji

przepisu) przyjęto w art. 53 ustawy z 1958 r. Powstanie i prekluzja roszczenia odszkodowawczego nadal były związane z utratą posiadania, jednak zasady przyznawania odszkodowania zostały poddane dwóm reżimom. Właściciele, którzy utracili posiadanie przed wejściem w życie ustawy z 1958 r., mogli dochodzić roszczeń wynikających z dekretu na jego podstawie, co w praktyce, ze względu na trzyletni termin zawity i na brak przepisów wykonawczych, było niemożliwe. Roszczenia tych, którzy utracili posiadanie po wejściu w życie ustawy z 1958 r., miały podlegać tej ustawie. Rozwiązanie to było zgodne z podstawową zasadą intertemporalną, zgodnie z którą ustawę nową należy stosować do zdarzeń prawnych (utrata posiadania) powstałych w czasie jej obowiązywania. Należy podkreślić, że w przeciwieństwie do dekretu z 1945 r. ustawa z 1958 r. oraz kolejne ustawy (1985 r., 1997 r.), które ją zastąpiły, nie wprowadziły terminu prekluzyjnego do dochodzenia odszkodowania.

Ustawa z 1985 r. zasadniczo wygaszała roszczenia odszkodowawcze z dekretu z 1945 r., mimo że w myśl art. 9 ust. 2 tego dekretu ulegały prekluzji po upływie trzech lat od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez podmiot publiczny. Niemniej, powtarzając regulację art. 53 ust. 1 i 2 ustawy z 1958 r., pozostawiono wciąż możliwość dochodzenia odszkodowania za utraconą własność określonych nieruchomości, gdy utrata ich posiadania (znów zakładając błędną redakcję przepisu) nastąpiła po dniu wejścia w życie ustawy z 1958 r. Ostatecznemu wygaszeniu z mocy art. 82 ust. 1 ustawy z 1985 r. podlegały zatem roszczenia odszkodowawcze, które powstały przed 5 kwietnia 1958 r.

Art. 215 ust. 1 i 2 u.g.n. to odpowiednik art. 83 ust. 1 i 2 ustawy z 1985 r. Nie wprowadza wobec tego ostatniego żadnej normatywnej zmiany. Należy zatem stwierdzić, że w szczególności art. 215 ust. 2 u.g.n. nie jest źródłem ustawowym roszczeń odszkodowawczych. Przepis ten jest jedynie odpowiednikiem i kontynuacją regulacji zawartej w art. 83 ust. 2 ustawy z 1985 r. (a ta – art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r.) i dotyczy istniejących już roszczeń odszkodowawczych. Przepis ten nie jest także podstawą normatywną wygaśnięcia roszczeń odszkodowawczych za utratę gruntu warszawskiego. Wygaśnięcie to nastąpiło, jeżeli nie wskutek upływu terminu prekluzyjnego z art. 9 ust. 2 dekretu z 1945 r., to z mocy art. 82 ust. 1 ustawy z 1985 r.

3.4. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że żądanie rozszerzenia zastosowania art. 215 ust. 2 u.g.n. także na roszczenia, które powstały przed 5 kwietnia 1958 r. (wskutek utraty posiadania nieruchomości przed tą datą), nie ma normatywnej racji, z uwagi na to, że prawa te wygasły z mocy powołanych wcześniej przepisów (art. 9 ust. 2 dekretu z 1945 r., art. 82 ust. 1 ustawy z 1985 r.), a zaskarżony art. 215 ust. 2 u.g.n. nie jest ustawowym źródłem roszczeń odszkodowawczych. Tym samym skarżący nie mógł spełnić pierwszej z przesłanek występowania w sprawie pominięcia prawodawczego, a więc wykazać, że z powołanych wzorców kontroli wynika konstytucyjny obowiązek określonej regulacji. Żaden z powołanych w skardze wzorców kontroli nie zawiera bowiem obowiązku rozszerzenia zakresu zastosowania przepisu, o nawet generalnie ujętej treści jak art. 215 ust. 2 u.g.n., na prawa, których źródłem jest inny akt normatywny i które uległy wygaśnięciu.

W skardze nie wykazano także występowania w sprawie przesłanki tożsamości jakościowej materii uregulowanej oraz pominiętej. Próba taka byłaby jednak skazana na niepowodzenie. Artykuł 215 u.g.n., jak wspomniano, nie kreuje roszczeń, w związku z tym objęcie nim roszczeń powstałych przed 5 kwietnia 1958 r., gdy te wygasły z mocy powołanych wyżej przepisów, nie miałoby normatywnego sensu. Przepis ten dotyczy roszczeń istniejących, których źródłem jest inny akt normatywny. Zarzucana pominięta materia – roszczenia powstałe przed 5 kwietnia 1958 r., to kategoria praw nieistniejących. Pomiedzy materią uregulowaną oraz nieuregulowaną nie zachodzi zatem tożsamość jakościowa.

W sprawie nie została spełniona również trzecia przesłanka pominięcia prawodawczego. Artykuł 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija wskazaną w skardze grupę

adresatów, jest przemyślanym, celowym i zamierzonym rozwiązaniem legislacyjnym. Nie można mu postawić zarzutu nieprawidłowości na tle rudymentów prawidłowej legislacji. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podtrzymuje stanowisko zajęte w postanowieniu TK z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, wydanym w pełnym składzie, zgodnie z którym ograniczenie stosowania art. 215 ust. 2 u.g.n. do wskazanej w nim grupy byłych właścicieli nie jest przypadkowe i nie stanowi pominięcia prawodawczego. W orzeczeniu tym w szczególności stwierdzono, że: „[u]stawodawca, nie czyniąc nic poza kopiowaniem w u.g.n. rozwiązań wypracowanych pod rządami ustaw z 1958 r. i 1985 r., dał wyraz braku woli ustanowienia przepisów reprivatyzacyjnych. Zaniechanie unormowania tej kwestii jest faktem notoryjnie znanym i dość powszechnie krytykowanym. Uwadze prawodawcy nie mogło ujść to, że w Polsce jako jedynym kraju z byłego bloku państw socjalistycznych do dziś nie uchwalono ustawy reprivatyzacyjnej. O «świadomości» ustawodawcy w tym względzie świadczy chociażby liczba projektów ustaw reprivatyzacyjnych wniesionych do Sejmu (np. 8 projektów w Sejmie II kadencji). W tej sytuacji nie można przyjąć, że art. 215 ust. 2 u.g.n. jest regulacją przypadkową, absurdalną albo oczywiście dysfunkcyjną, które to cechy charakteryzują prawodawcze pominięcie”.

Regulacje roszczenia odszkodowawczego zawarte w dekreście z 1945 r., a następnie w ustawach z 1958 r. oraz 1985 r., dalekie są od standardów demokratycznego państwa prawa; są dziejową niesprawiedliwością wobec wielu osób pozbawionych dorobku, często budowanego przez pokolenia. Jednakże Trybunał, z uwagi na swoją wyraźnie wyznaczoną w Konstytucji kognicję, nie może prowadzić polityki państwa i zastępować swoim orzecznictwem stosownych ustaw. Naprawienie wspomnianej niesprawiedliwości wymagałoby bowiem rozważnej i kompleksowej regulacji ustawowej. Działanie takie należy jednak wyłącznie do kompetencji władzy prawodawczej państwa polskiego.

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

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Zielonackiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 13 grudnia 2023 r., sygn. akt SK 10/21

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2023 r. (sygn. SK 10/21) oraz do jego uzasadnienia.

I

Nie zgadzam się z przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny zapatrywaniem prawnym, skutkującym umorzeniem niniejszego postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. W mojej ocenie w niniejszej sprawie Trybunał mógł i powinien był wydać merytoryczny wyrok w przedmiocie zarzutu niezgodności art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, ze zm.; dalej: u.g.n.), „w części stanowiącej zwrot »jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.«, w jakim pomija

prawo do odszkodowania poprzednich właścicieli nieruchomości bądź jego następców prawnych, któr[z]y faktyczną możliwość władania nieruchomością utracili przed 5 kwietnia 1958 r., a więc uzależnia prawo do odszkodowania od daty pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością”, z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 w związku art. 32 ust. 1 i 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

1. W uzasadnieniu do postanowienia z 13 grudnia 2023 r. Trybunał – po przedstawieniu ogólnych wywodów na temat pominięcia i zaniechania prawodawczego (cz. II pkt 3.1.-3.2.) oraz zagadnień historycznoprawnych związanych z roszczeniami odszkodowawczymi w odniesieniu do nieruchomości warszawskich (cz. II pkt 3.3.) – „*ex cathedra*” stwierdził, że unormowanie art. 215 ust. 2 u.g.n. może być rozważane wyłącznie w kategorii świadomego zaniechania prawodawczego (cz. II pkt 3.4), które – w przeciwieństwie do pominięcia prawodawczego – nie podlega kontroli sądowokonstytucyjnej.

2. Stanowisko Trybunału uważam za błędne.

3. W pierwszej kolejności zmuszony jestem przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wydawał orzeczenia merytoryczne, w których oceniał zgodność z Konstytucją „nieobejmowania” odnośnych stanów faktycznych czy prawnych przez przepisy przejściowe (czyli zawarte w rozdziale 1 działu VII) u.g.n. I tak:

– w **wyroku pełnego składu z 24 października 2001 r. o sygn. SK 22/01** (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) orzeczono, że „[a]rt. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543):

1) *w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych 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, z 1946 r. Nr 49, poz. 279, z 1957 r. Nr 39, poz. 172, z 1958 r. Nr 17, poz. 71 i 72, z 1968 r. Nr 3, poz. 6), jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;*

2) *w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240 i z 1957 r. Nr 39, poz. 172), jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;*

– w **wyroku z 9 grudnia 2008 r. o sygn. akt SK 43/07** (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175) – po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej o zbadanie zgodności art. 216 u.g.n. w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 138), z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji – orzeczono, że „[a]rt. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 i Nr 281, poz. 2782, z 2005 r. Nr 130, poz. 1087, Nr 169, poz. 1420 i Nr 175, poz. 1459, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i Nr 220, poz. 1600 i 1601, z 2007 r. Nr 69, poz. 468 i Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 59, poz. 369) jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

– w **wyroku z 19 maja 2011 r. o sygn. SK 9/08** (OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34) orzeczono, że „[a]rt. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomo-

ściami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323 oraz z 2011 r. Nr 64, poz. 341) w zakresie, w jakim pomija art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79) jako podstawę nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

– w wyroku z 13 czerwca 2011 r. o sygn. SK 41/09 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40) orzeczono że „[a]rt. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323 oraz z 2011 r. Nr 64, poz. 341) w zakresie, w jakim pomija stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., i działek, które przed dniem wejścia w życie powołanego dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Co do powyższych judykatów Trybunał w uzasadnieniu do postanowienia z 13 grudnia 2023 r. w ogóle się nie odniósł.

4. Z wywodów zawartych w cz. II pkt 3.3 i 3.4 uzasadnienia do postanowienia z 13 grudnia 2023 r., odczytywanych łącznie, zrekonstruować można komunikat Trybunału, że art. 215 ust. 2 u.g.n. jedynie powtarza dotychczasowe regulacje prawne i nie mógł pozbawić byłych właścicieli nieruchomości warszawskich praw, które od co najmniej kilkunastu lat im nie przysługiwały.

Okoliczność, że ustawodawca ograniczył się w art. 215 ust. 2 u.g.n. do utrzymania stanu prawnego istniejącego od wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.), która ostatecznie wygasła roszczenia odszkodowawcze byłych właścicieli nieruchomości warszawskich pozbawionych faktycznego władania nieruchomościami przed 5 kwietnia 1958 r., nie oznacza braku możliwości kontroli, czy rozwiązanie zawarte w art. 215 ust. 2 u.g.n. nie narusza konstytucyjnych standardów równej ochrony praw majątkowych. Zbytнім uproszczeniem jest kategoryczne stwierdzenie, że art. 215 ust. 2 u.g.n. na pewno nie może stanowić podstawy prawnej pozbawienia kogokolwiek roszczeń odszkodowawczych oraz że nie stanowi podstawy nabycia jakichkolwiek roszczeń. W świetle orzecznictwa i doktryny prawnej kwestionowana regulacja, a także – niezaskarżony w niniejszej sprawie – art. 214 u.g.n. są obecnie jedynymi podstawami roszczeń przysługujących byłym właścicielom (ich następcom prawnym) gruntów warszawskich. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że art. 215 u.g.n. ma charakter szczególny w stosunku do ogólnych zasad przyznawania odszkodowania przewidzianych w tej ustawie. Jest on zatem wyłączną podstawą ustalenia przesłanek przyznania odszkodowania, a jego szczególny charakter nakazuje ścisłą wykładnię. Przepis ten przesądza zatem, że chodzi o zaspokojenie roszczeń tylko tych właścicieli lub ich następców prawnych, którzy spełniają wszystkie wymienione w nim przesłanki. Niespełnienie którejkolwiek z nich powoduje brak podstaw do odszkodowania (zob. np. wy-

roki WSA w Warszawie z 21 maja 2004 r., sygn. akt I SA 2187/02, CBOSA oraz 18 grudnia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1041/07, CBOSA).

Nota bene Trybunał pominął też – co moim zdaniem jednak wiele wyjaśnia w kwestii odszkodowań za nieruchomości warszawskie – praktykę stosowania przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), a mianowicie w zakresie: terminów i trybów obejmowania skomunalizowanych gruntów, ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, odszkodowania za skomunalizowane budynki położone na skomunalizowanych gruntach, czy wreszcie tego, że nigdy nie wydano – mimo wyraźnej zapowiedzi w art. 9 ust. 3 tego dekretu – przepisów wykonawczych w przedmiocie ustalenia odszkodowań oraz emisji papierów wartościowych przeznaczonych na ten cel (szerzej zob. W. Białogłowski, R. Dybka, *Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 61-83, 96-137 i 137-153). Nie sposób nie oprzeć się wrażeniu, że działania prawodawcy oraz organów stosujących prawo w tym przypadku miały charakter metodyczny, depczący fundamentalną zasadę ochrony własności. Tolerowanie zaś tego po 1989 r., a zwłaszcza po 1997 r. (czyli po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji), jest niedopuszczalne w każdym aspekcie – w szczególności legislacyjnym.

III

Podsumowując, budzi mój kategoriyczny sprzeciw sytuacja, w której – umarżając postępowanie w sprawie SK 10/21 – Trybunał przemilcza stanowisko, przyjęte uprzednio w uzasadnieniu do wyroku w sprawie SK 41/09. Dlaczego Trybunał nie podjął choćby próby wyjaśnienia, z jakich względów wynik oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutów był w obu sprawach odmienny? Dlaczego też nie uzasadnił motywów, jakimi się kierował, że w sprawie SK 41/09 uznał, iż chodzi o – podlegające jego kognicji – pominięcie prawodawcze dotyczące grupy dawnych właścicieli i ich następców prawnych wyróżnionej na podstawie kryterium rodzaju skomunalizowanej nieruchomości, zaś skargę konstytucyjną w niniejszej sprawie, podnoszącą w istocie tożsame zarzuty, odniesione tylko do innej – bardziej arbitralnej – przesłanki różnicowania, potraktował jako dotyczące zaniechania ustawodawczego, którego kontrola nie należy do kompetencji Trybunału?

Z powyższych przyczyn zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.