



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 16 maja 2024 r.

Pozycja 108

POSTANOWIENIE

z dnia 15 kwietnia 2021 r.

Sygn. akt Ts 124/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.C. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 3 pkt 2.1., art. 3 pkt 4, art. 3, art. 6 ust. 1, art. 7 pkt 1-6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, ze zm.);
- 2) § 65, § 71-75 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa (Dz. U. Nr 16 poz. 62, ze zm.);
- 3) dekretu z dnia 20 grudnia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 72, poz. 394)

w zakresie, w jakim:

- „dopuszcza wydanie ustawy przez Krajową Radę Narodową z dnia 3 stycznia 1946 r. (obowiązującej do dziś) o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (...) pomimo sprzeczności (...) z konstytucją (również z przednimi konstytucjami) z których wynika, że władzę ustawodawczą ma Sejm i Senat i ustawy może uchwalać jedynie Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 i art. 95 konstytucji z dnia 1997 r., art. 31 i art. 49 konstytucji kwietniowej, art. 1, art. 2 i art. 3 Konstytucji marcowej)”;
- „dopuszcza do nacjonalizacji majątku obywateli bez zapewnienia skutecznych instrumentów w zakresie uzyskania odszkodowania pomimo sprzeczności z konstytucją w zakresie ochrony własności (z art. 99 Konstytucji marcowej, z art. 81 pkt 2 Konstytucji kwietniowej, z art. 64 Konstytucji z 1997 r.)”;
- „dopuszcza do nacjonalizacji – przejęcia majątku obywateli nie na podstawie ustawy, a na podstawie przepisów wykonawczych, pomimo ograniczeń i zakazów w tym zakresie (...) wynikających z postanowień Konstytucji (z art. 99 Konstytucji marcowej, z art. 81 pkt 2 Konstytucji kwietniowej, z art. 64 Konstytucji z 1997 r.)”;
- „dopuszcza możliwość zmiany ustawy w zakresie terminu nacjonalizacji przejęcia mienia obywateli w zakresie terminu wydania poprzez jej zmianę aktem niższego rzędu (z art. 99 Konstytucji marcowej, z art. 81 pkt 2 Konstytucji kwietniowej, z art. 64 Konstytucji z 1997 r.)”;

- „pozbawia i ogranicza obywateli w uzyskaniu odszkodowania za nacjonalizację i przejęcie majątku obywatela (art. 7 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4, pkt 5 i ppkt 6 ww. Ustawy) pomimo, iż zgodnie z postanowieniami Konstytucji jest ono możliwe tylko za odszkodowaniem (z art. 99 Konstytucji marcowej, art. 68 i z art. 81 pkt 2 Konstytucji kwietniowej w związku z art. 99 Konstytucji marcowej, z art. 64 Konstytucji z 1997 r.)”,

z:

- a) art. 2, [art.] 7, art. 8 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 77 ust. 1, art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) art. 49, art. 68 i art. 81 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227),
- c) art. 2, art. 3 i art. 98 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267, ze zm.),
- d) art. 99 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. w związku z art. 81 pkt 2 „ustawy zasadniczej II Rzeczypospolitej (w zakresie pozostawionym bez zmian przez Konstytucję Kwieciową)”;
- 4) zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 26 marca 1947 r. o ogłoszeniu dziesiątego wykazu przedsiębiorstw komunikacyjnych podlegających przejęciu na własność Państwa (M.P. Nr 42 poz. 313, ze zm.);
- 5) zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 28 lutego 1949 r. w sprawie objęcia niektórych upaństwowionych przedsiębiorstw komunikacyjnych;
- 6) uchwał Rady Ministrów, w tym uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1948 r.;
- 7) orzeczenia nr 17 z dnia 22 stycznia 1949 r. o przejęciu na własność Państwa przedsiębiorstw komunikacyjnych (M.P. nr A-4 poz.44);
- 8) orzeczenia Zespołu Odwoławczego Głównej Komisji do spraw upaństwowienia przedsiębiorców z dnia 7 stycznia 1949 r.,

z:

- a) art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 77 ust. 1, art. 79 ust. 1 Konstytucji RP;
- b) art. 49, art. 68 i art. 81 Konstytucji kwietniowej;
- c) art. 99 Konstytucji marcowej w związku z art. 81 pkt 2 Konstytucji kwietniowej oraz art. 2, art. 3 i art. 98 Konstytucji marcowej,

p o s t a n a w i a:

1) odrzucić wniosek o przedłużenie terminu do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej;

2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 sierpnia 2020 r. (data nadania), A.C. (dalej: skarżąca), reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, wystąpiła z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego.

Zarządzeniem Ministra Komunikacji z dnia 26 marca 1947 r. o ogłoszeniu dziesiątego wykazu przedsiębiorstw komunikacyjnych, podlegających przejęciu na własność Państwa (M.P. Nr 42, poz. 313; dalej: zarządzenie Ministra Komunikacji) na podstawie art. 3 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki

narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, ze zm.; dalej: ustawa nacjonalizacyjna) ogłoszono wykaz przedsiębiorstw przejmowanych w całości na własność Państwa. Zgodnie z punktem 1 i 2 załącznika do powyższego zarządzenia, przejęciu na własność państwa podlegały „Żegluga J. Dunin-Holecki Sp. z o.o. – Warszawa” oraz „Żegluga rzeczna – Juliusz Holecki – Warszawa”.

Minister Komunikacji orzeczeniem nr 17 z dnia 22 stycznia 1949 r. o przejęciu na własność Państwa przedsiębiorstw komunikacyjnych (M.P. Nr A-4 poz. 44; dalej: orzeczenie Ministra Komunikacji), działając na podstawie art. 3 ust. 1 i 5 oraz art. 6 ust. 1 ustawy nacjonalizacyjnej a także § 65 ust. 1 pkt b i d oraz § 71 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa (Dz. U. Nr 16 poz. 62, ze zm.; dalej rozporządzenie RM), orzekł o przejęciu na własność państwa przedsiębiorstw Juliusza Holeckiego.

17 listopada 2015 r. skarżąca – będąca następcą prawnym Juliusza Holeckiego – złożyła wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia Zespołu Odwoławczego Głównej Komisji do Spraw Upaństwowienia Przedsiębiorstw z 7 stycznia 1949 r. oraz wcześniej wydanego w trybie ustawy nacjonalizacyjnej postanowienia o upaństwowieniu dwóch statków rzecznych, jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa. W ocenie skarżącej podstawą ich upaństwowienia mógł być tylko art. 3 ust. 1 lit. C pkt 1 ustawy nacjonalizacyjnej, który dotyczył przedsiębiorstw komunikacyjnych bezpośrednio wskazanych w tym przepisie (stanowiąc katalog zamknięty). Skoro więc ustawodawca w art. 3 ust. 1 lit. C pkt 1 ustawy nacjonalizacyjnej pomija przedsiębiorstwa żeglugowe, to brak było tym samym podstaw do upaństwowienia przedsiębiorstw Juliusza Holeckiego.

W wyniku rozpoznania wyżej wymienionego wniosku Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: Minister GMiŻŚ) decyzją z 17 marca 2017 r. (nr [...]; dalej: decyzja z 17 marca 2017 r.) odmówił stwierdzenia nieważności zarządzenia Ministra Komunikacji w zakresie punktu 1 i 2 jego załącznika oraz orzeczenia Ministra Komunikacji.

W uzasadnieniu wskazał, że „w toku przeprowadzonych poszukiwań dokumentacji archiwalnej nie odnaleziono orzeczenia Zespołu Odwoławczego Głównej Komisji do Spraw Upaństwowienia przedsiębiorstw z dnia 07 stycznia 1949 r. oraz wcześniej wydanego postanowienia o upaństwowieniu, jak również postanowienia o zatwierdzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego. Odnaleziono jedynie zarządzenie Ministra Komunikacji (...) oraz orzeczenie nr 17 Ministra Komunikacji (...). Organ przyjął w związku z powyższym, że wniosek w przedmiocie stwierdzenia nieważności dotyczy tych aktów administracyjnych” (s. 3 decyzji z 17 marca 2017 r.). Organ ustalił również, że w lutym 1948 r. miało miejsce posiedzenie plenarne Głównej Komisji do Spraw upaństwowienia przedsiębiorstw w przedmiocie wątpliwości interpretacyjnych, dotyczących możliwości zastosowania art. 3 ust. 1 lit. C ustawy nacjonalizacyjnej do przedsiębiorstw żeglugi śródlądowej. W opinii tej Komisji przedsiębiorstwa te są istotną dla państwa formą transportu, natomiast przedsiębiorstwa czynne w dniu wejścia w życie ustawy nacjonalizacyjnej a niemieszczące się w katalogu określonym w ust. 1 powyższego przepisu, mogą być znacjonalizowane na podstawie uchwały Rady Ministrów, powziętej na wniosek zainteresowanego ministra. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów 11 czerwca 1948 r. podjął uchwałę, w której wskazał, że przedsiębiorstwami komunikacyjnymi w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. C ustawy nacjonalizacyjnej są przedsiębiorstwa żeglugi śródlądowej.

Odmawiając stwierdzenia nieważności kwestionowanych aktów podniósł w szczególności, że wyliczenie wymienione przez ustawodawcę w nawiasie art. 3 ust. 1 lit. C ustawy nacjonalizacyjnej ma „jedynie charakter przykładowy i objaśniający” (s. 7 decyzji z 17 marca 2017 r.) i w związku z tym, „zgodnie z art. 3 u.p.p. [ustawy nacjonalizacyjnej] przejęcie na własność państwa przedsiębiorstw komunikacyjnych dotyczyło wszystkich kategorii tego typu przedsiębiorstw” (s. 8 decyzji z 17 marca 2017 r.), a zatem także i żeglugowych.

Od powyższego rozstrzygnięcia skarżąca złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Minister GMiŻŚ, decyzją z 24 maja 2017 r. (nr [...]; dalej: decyzja z 24 maja 2017 r.), utrzymał w mocy decyzję z 17 marca 2017 r. Podkreślił, że wbrew przekonaniom skarżącej nie zachodzą przesłanki uchylenia zaskarżonej decyzji, albowiem „[p]ostępowanie prowadzone w niniejszej sprawie dotyczy przedsiębiorstwa komunikacyjnego, które jest wymienione w art. 3 ust. 1 lit. C u.p.p. [ustawy nacjonalizacyjnej], a zatem nie określono w rozporządzeniu nowego kręgu podmiotów, tj. przedsiębiorstw żeglugowych, jako podlegających przejściu na własność Państwa. Nie są również uzasadnione twierdzenia wnioskodawczyni, że w przedmiotowej sprawie Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w dniu 11 czerwca 1948 r. podjął uchwałę, w której wskazał, że przedsiębiorstwami komunikacyjnymi w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. C u.p.p. [ustawy nacjonalizacyjnej] są przedsiębiorstwa żeglugi śródlądowej i że uchwała ta poszerzyła bezpodstawnie krąg przedsiębiorców podlegających nacjonalizacji. Przede wszystkim uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów nie była podstawą ani zarządzenia Ministra Komunikacji ani orzeczenia Ministra Komunikacji. Ponadto zarządzenie Ministra Komunikacji, w którym określono, że przedsiębiorstwa Juliusza Holeckiego podlegają przejściu na własność Państwa, zostało wydane przed podjęciem uchwały przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów” (s. 5-6 decyzji z 24 maja 2017 r.).

Na powyższą decyzję skarżąca wniosła skargę, która została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA) wyrokiem z 9 lutego 2018 r. (sygn. akt [...]). WSA uznał, że decyzjom Ministra GMiŻŚ o odmowie stwierdzenia nieważności zarządzenia z 26 marca 1947 r. w zakresie pkt 1 i 2 załącznika do zarządzenia oraz orzeczenia Ministra Komunikacji nie można postawić zarzutu wydania ich w warunkach rażącego naruszenia prawa. W uzasadnieniu wyroku WSA stwierdził, że „przepis art. 3 ust. 1 lit. C ustawy z 3 stycznia 1946 r. [ustawy nacjonalizacyjnej] już w dacie wydawania kwestionowanego w postępowaniu nadzorczym orzeczenia wymagał wykładni, tym samym budził wątpliwości interpretacyjne. Również obecnie sformułowanie zawarte w art. 3 ust. 1 lit. C [ustawy nacjonalizacyjnej] budzi wątpliwości interpretacyjne czy wyliczenie przedsiębiorstw komunikacyjnych ma charakter przykładowy czy też enumeratywny. Powyższe w konsekwencji oznacza, że ewentualny błąd organu dotyczący tego artykułu nie może stanowić o rażącym naruszeniu prawa” (s. 13 wyroku WSA). Podniósł także, że „[w] niniejszej sprawie organ nie oceniał orzeczenia o zatwierdzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego, bo nie był on przedmiotem postępowania nadzorczego. Tym samym ww. przepisy rozporządzenia odnoszące się do protokołu zdawczo – odbiorczego nie mogły zostać przez organ naruszone w niniejszym postępowaniu (...). Z tych samych powodów nie została w sprawie naruszona uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1948 r., gdyż nie stanowiła podstawy prawnej kwestionowanych w postępowaniu nadzorczym orzeczeń” (s. 14 wyroku WSA).

Od powyższego rozstrzygnięcia skarżąca wniosła skargę kasacyjną, która została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 4 marca 2020 r. (sygn. akt [...]). W ocenie NSA „[w] rozpoznawanej sprawie nie można uznać zatem, że decyzja została wydana bez podstawy prawnej, bowiem utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że przepisy ustawy nacjonalizacyjnej były podstawą do wydawania aktów nacjonalizacyjnych (...). Jeśli chodzi natomiast o zarzut wydania aktów dotyczących nacjonalizacji z rażącym naruszeniem prawa, to (...) [s]tanowisko skarżącej (...) nie jest prawidłowe, bowiem trafnie uznano, że art. 3 ust. 1 pkt 1.C ustawy nacjonalizacyjnej odnosi się również do przedsiębiorstw żeglugowych. (...) Wyliczenie zawarte we wskazanym przepisie nie stanowi zamkniętego katalogu, a ma charakter jedynie przykładowy (...) o czym świadczy użycie przez prawodawcę parentezy (nawiasu) w analizowanym przepisie” (s. 9-10 wyroku NSA). W dalszej części uzasadnienia NSA podniósł, że „[z]a chybiony należało także

uznać zarzut naruszenia art. 3 pkt 6 ustawy nacjonalizacyjnej. Zgodnie z jego pierwotną treścią orzeczenie o przejęciu przez Państwo na własność w trybie tego artykułu może nastąpić do 31 grudnia 1946 r. Jednakże przepis ten został zmieniony przez art. 1 pkt 1 dekretu (...) zmieniającego nin. ustawę z dnia 30 grudnia 1946 r., który nadał mu następującą treść: «Orzeczenie w trybie niniejszego artykułu może nastąpić tylko wówczas, jeżeli przed dniem 31 marca 1947 r. zostało wszczęte postępowanie o przejęciu danego przedsiębiorstwa na własność Państwa». Tymczasem jak wynika z akt sprawy oraz faktów znanych sądowi z urzędu, wykaz nr 10 zarządzenia ukazał się 26 marca 1947 r., wobec czego mieści się w określonym przedziale czasowym” (s. 11 wyroku NSA). Wyrok ten został wskazany przez skarżącą jako ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Pismem procesowym z 28 sierpnia 2020 r. (data nadania) skarżąca w terminie do złożenia skargi konstytucyjnej doprecyzowała *petitum* skargi, ostatecznie wnosząc o zbadanie zgodności:

a) art. 3 ust. 1 pkt C.1, art. 3 ust. 4 i ust. 6, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1-6 ustawy nacjonalizacyjnej,

b) § 65, § 71-75 rozporządzenia RM,

c) dekretu z dnia 20 grudnia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 72, poz. 394; dalej: dekret),

z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 7, art. 64 ust. 1-3, art. 77 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 87 i art. 95 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP); art. 49, art. 68 i art. 81 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227; dalej: Konstytucja kwietniowa); art. 1, art. 2, art. 3 i art. 98 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267, ze zm.; dalej: Konstytucja marcowa) oraz art. 99 Konstytucji marcowej w związku z art. 81 pkt 2 „ustawy zasadniczej II Rzeczypospolitej (w zakresie pozostawionym bez zmian przez Konstytucję [k]wietniową)”.

Analogicznie, jak w skardze, wniosła również o stwierdzenie nieważności:

– zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 26 marca 1947 r. o ogłoszeniu dziesiątego wykazu przedsiębiorstw komunikacyjnych podlegających przejęciu na własność Państwa (M.P. nr 42 poz. 313 ze zm.), w tym przedsiębiorstwa Żegluga J. Dunin-Holecki Sp. z o.o. w Warszawie oraz Żegluga rzeczna Juliusz Holecki w Warszawie;

– zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 28 lutego 1949 r. w sprawie objęcia niektórych upaństwowionych przedsiębiorstw komunikacyjnych, w tym przedsiębiorstwa Żegluga J. Dunin-Holecki sp. z o.o. w Warszawie oraz Żegluga rzeczna Juliusz Holecki w Warszawie;

– uchwał Rady Ministrów, w tym uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1948 r.;

– orzeczenia nr 17 z dnia 22 stycznia 1949 r. o przejęciu na własność Państwa przedsiębiorstw komunikacyjnych (M.P. nr A-4 poz.44) w tym przedsiębiorstwa Żegluga J. Dunin-Holecki sp. z o.o. w Warszawie oraz Żegluga rzeczna Juliusz Holecki w Warszawie;

– postanowienia o upaństwowieniu statków przedsiębiorstwa Żegluga J. Dunin-Holecki sp. z o.o. w Warszawie oraz Żegluga rzeczna Juliusz Holecki w Warszawie;

– orzeczenia Zespołu Odwoławczego Głównej Komisji do spraw upaństwowienia przedsiębiorców z dnia 7 stycznia 1949 r.

W ocenie skarżącej ww. akty naruszają bowiem:

d) art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 77 ust. 1, art. 79 ust. 1 Konstytucji RP;

e) art. 49, art. 68 i art. 81 Konstytucji kwietniowej;

f) art. 2, art. 3 i art. 98 Konstytucji marcowej oraz art. 99 Konstytucji marcowej w związku z art. 81 pkt 2 „ustawy zasadniczej II Rzeczypospolitej (w zakresie pozostawionym bez zmian przez Konstytucję kwietniową)”.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2020 r. skarżącą wezwano do usunięcia braków formalnych wniesionej skargi przez: 1) precyzyjne wskazanie, które przepisy ustawy nacjonalizacyjnej, rozporządzenia RM oraz dekretu stanowią przedmiot zaskarżenia; 2) dokładne uzasadnienie zarzutów niezgodności zakwestionowanych przepisów z wymienionymi w skardze konstytucyjnej przepisami Konstytucji.

W piśmie procesowym z 21 grudnia 2020 r. (data nadania) skarżąca ustosunkowała się do powyższego wezwania, wnosząc jednocześnie o przedłużenie lub udzielenie dodatkowego terminu do złożenia odpowiedzi na przedmiotowe wezwanie. Skarżąca doprecyzowała, że skarży art. 1 ust. 1 dekretu oraz wskazała dodatkowo na naruszenie art. 1, art. 3 ust. 5, art. 6 (w całości) ustawy nacjonalizacyjnej i § 66 ust. 1 rozporządzenia. Zaprezentowała również nowe wzorce kontroli, tj. art. 10 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP oraz art. 96 Konstytucji marcowej. Do momentu sporządzenia przedmiotowego postanowienia skarżąca nie przedłożyła jakichkolwiek innych wyjaśnień w sprawie.

Zdaniem skarżącej:

1) „ustawa nacjonalizacyjna, akty wykonawcze i decyzje w zakresie nacjonalizacji wydane na podstawie ustawy nacjonalizacyjnej zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa i bez podstawy prawnej i były sprzeczne [z] przepisami Konstytucji czy ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. i spowodowały naruszenie ochrony prawa własności obywateli (co doprowadziło do naruszenia praw i wolności ekonomicznych, w tym prawa własności poprzedników prawnych skarżącej i jej samej, prawa do uzyskania odszkodowania w przypadku nacjonalizacji (...), naruszenia prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i zasad demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniając[ego] zasady sprawiedliwości społecznej, zamknięcia jej i jej poprzednikom prawnym drogi sądowej do dochodzenia odszkodowania, w tym również poprzez umożliwienie organom Skarbu Państwa zwolnienia się z obowiązku zapłaty odszkodowania na skutek przekazania im uprawnień do dowolnego kształtowania przez Skarb Państwa prawa w zakresie ustalenia i zapłaty odszkodowania umożliwiając[c] zaniechanie legislacyjn[e] i pozbawienie należnego odszkodowania, naruszenia równości obywateli wobec prawa” (s. 8 pisma procesowego z 21 grudnia 2020 r.);

2) „[n]a skutek tzw. zaniechania legislacyjnego w postaci niewydania rozporządzenia określającego zasady wypłaty odszkodowań i wyliczenia ich wysokości dla byłych właścicieli brak [jest] możliwości prawnych (...) naprawienia powstałej szkody w majątku poprzedników prawnych i skarżącej” (s. 9 ww. pisma).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z 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) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań lub jest oczywiście bezzasadna.

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Ma ona gwarantować, że obowiązujące w systemie prawa akty normatywne nie będą stanowiły źródła ich naruszeń. Jej merytoryczne rozpoznanie uzależnione jest od spełnienia przesłanek, wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów u.o.t.p.TK.

Zaskarżony przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydane-
go przez sąd lub organ administracji publicznej w indywidualnej sprawie skarżącego, który
musi uprawdopodobnić naruszenie wskazanych w skardze konstytucyjnej wolności lub praw.
Źródłem ich naruszenia powinna być normatywna treść kwestionowanych przepisów, zaś
sposób naruszenia musi zostać określony przez skarżącego w uzasadnieniu wnoszonej skargi.
Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość sku-
tecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez
Trybunał. Niedochowanie któregośkolwiek ze wskazanych wymogów sprawia, że skarga za-
miast subsydiarnego środka indywidualnej ochrony konstytucyjnych wolności i praw staje
się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyj-
nej kontroli norm (zob. wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014,
poz. 68).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga nie spełnia powyższych
wymagań.

W pierwszej kolejności Trybunał stwierdza, że okoliczności faktyczne, które utru-
dniają skarżące usunięcie braków formalnych skargi konstytucyjnej, nie mają znaczenia dla
biegu terminu wykonania zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Wydłużenie
terminu do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej nie jest bowiem środkiem
znanym w postępowaniu przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 19 marca 2012 r.,
sygn. Ts 87/11, OTK ZU nr 2/B/2012, poz. 213). Postępowanie to, jako szczególnego rodzaju
instrument konstytucyjnej ochrony praw i wolności jednostki, prowadzone jest na podstawie
przepisów u.o.t.p.TK z odpowiednim zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 17 listopada
1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.;
por. art. 36 u.o.t.p.TK). Termin do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej jest
terminem ustawowym (art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK), natomiast statuowana w art. 166 k.p.c.
instytucja przedłużenia terminu dotyczy wyłącznie terminów sądowych. Jednocześnie należy
podkreślić, że na podstawie art. 36 u.o.t.p.TK w związku z art. 168 i art. 169 k.p.c. istnieje
możliwość złożenia wniosku o przywrócenie terminu. Warunkami uwzględnienia tego
wniosku są: wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie terminu; wniesienie wniosku w ciągu
siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminowi; jednoczesne z wniesieniem
wniosku dopełnienie czynności, dla której określony był termin; uprawdopodobnienie, że
uchybienie terminowi nastąpiło bez winy wnioskodawcy. Spełnienie tych przesłanek jest
obowiązkiem skarżącego (por. postanowienie TK z 16 września 2010 r., sygn. Ts 328/08,
OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 339). Niemniej jednak w rozpatrywanej sprawie skarżąca nie
skorzystała z tego środka.

Trybunał ustalił, że z przywołanych jednostek redakcyjnych ustawy z dnia 3 stycznia
1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U.
Nr 3, poz. 17, ze zm.; dalej: ustawa nacjonalizacyjna), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia
30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na
własność państwa (Dz. U. Nr 16 poz. 62; dalej: rozporządzenie RM) oraz dekretu z dnia
20 grudnia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność
Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 72, poz. 394; dalej: dekret)
tylko art. 3 ust. 1 lit. C pkt 1 i ust. 6 ustawy nacjonalizacyjnej oraz art. 1 pkt 1 dekretu
stanowiły podstawę rozstrzygnięcia co do *meritum* w sprawie skarżącej. Bezpodstawne było
więc uczynienie przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie pozostałych, wskazanych
w *petitum* skargi, przepisów.

W odniesieniu natomiast do przywołanych w skardze wzorców konstytucyjnych
zwrócić uwagę należy, iż Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie
przyjmuje, że w toku oceny konstytucyjności treści obowiązującej normy prawnej miarodajny
jest stan prawny z dnia orzekania, natomiast podczas oceny kompetencji prawotwórczej do

wydania badanego przepisu lub trybu jego ustanowienia – stan prawny z dnia wydania aktu normatywnego (zob. wyrok TK z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37; 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20; 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11; 20 maja 2003 r., sygn. K 56/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 42; 29 listopada 2004 r., sygn. K 7/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 109). Odmienności dotyczące dopuszczalnych wzorców kontroli wynikają stąd, że kontrola czynności prawodawczej zbliża się w swojej naturze do badania faktów – prawidłowości realizowania kompetencji w momencie stanowienia danego aktu normatywnego. Tym samym słowo „Konstytucja” w rozumieniu art. 188 Konstytucji RP oznacza zasadniczo obecnie obowiązującą Konstytucję. Nieobowiązujące przepisy konstytucyjne mogą być wzorcem kontroli jedynie w przypadku badania czynności prawodawczej (zob. *Komentarz do art. 188 Konstytucja RP*, red. Safjan/Bosek 2016, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*).

Zwrócić należy uwagę, że skarżąca kwestionuje przede wszystkim zaniechanie legislacyjne, które stało się przeszkodą do uzyskania na podstawie ustawy nacjonalizacyjnej jakiegokolwiek odszkodowania. W przekonaniu skarżącej „[n]a skutek tzw. zaniechania legislacyjnego w postaci niewydania rozporządzenia określającego zasady wypłaty odszkodowań i wyliczenia ich wysokości dla byłych właścicieli brak jest możliwości prawnych (...) naprawienia powstałej szkody” (s. 8 pisma procesowego z 21 grudnia 2020 r.). W związku z powyższym Trybunał przypomina, iż jego rolą nie jest zastępowanie ustawodawcy, nawet jeśli obowiązek wydania aktu normatywnego wynika z norm konstytucyjnych (zob. m.in. postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86). Nie należy bowiem do kompetencji Trybunału orzekanie o zaniechaniach legislacyjnych. Tym bardziej skarga konstytucyjna, statuowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie jest środkiem chroniącym przed zaniechaniem ustawodawcy polegającym na niewydaniu określonych norm, które skarżący uznaje za niezbędne dla ochrony przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych (postanowienie TK z 11 stycznia 2012 r., sygn. Ts 167/09, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 33). Powyższe świadczy o tym, że źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącej nie są wskazane w skardze przepisy, lecz zaniechanie legislacyjne, polegające na niewydaniu przez Radę Ministrów rozporządzenia ustalającego szczegółowe zasady obliczania i wypłacania odszkodowania za znacjonalizowane ruchomości. Co istotne, Trybunał w swoim orzecznictwie zwracał już uwagę na to, że do jego kompetencji nie należy systemowe rozwiązanie sprawy reprivatyzacji (zob. postanowienie TK z 3 lipca 2013 r., sygn. Ts 54/12, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 564). Może to uczynić wyłącznie ustawodawca, którym w Rzeczypospolitej Polskiej są Sejm i Senat.

Skarżąca, jak zauważył Trybunał, nie usunęła prawidłowo braków formalnych skargi w zakresie uzasadnienia, w jaki sposób skarżone przepisy naruszają jej prawa lub wolności wymienione w skardze konstytucyjnej. Uzasadniając skargę konstytucyjną skupiła się na przedstawieniu stanu faktycznego, procesie nacjonalizacji przemysłu w Polsce, jak również na przytoczeniu uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 5 listopada 2007 r. (sygn. akt I OPS 2/07) oraz na wskazaniu, jakie jej prawa i wolności konstytucyjne zostały naruszone. Trybunał w obecnym składzie przypomina, że przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli jak też przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu ich rozumienia), bez przedstawienia argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Wymogu tego nie realizują także uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (por. postanowienie pełnego składu TK z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU A/2019, poz. 66; wyroki TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61 oraz z 13 grudnia

2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU A/2018, poz. 2). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest więc nie tylko od dokładnego oznaczenia przez skarżącego wzorców konstytucyjnych, ale również zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego przyporządkowania do przedmiotu kontroli. Do czasu gdy skarżący nie powoła argumentów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi normami Konstytucji, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Ograniczenie się jedynie do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją lub wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości nie może więc podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (por. postanowienia TK z: 15 lipca 2015 r., sygn. SK 69/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 110; 8 października 2015 r., sygn. Ts 165/15, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 710; 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU A/2019, poz. 66; 4 listopada 2015 r., sygn. P 45/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 171; 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 172 oraz 17 lipca 2019 r., sygn. P 16/17, OTK ZU A/2019, poz. 44).

W konsekwencji Trybunał stwierdza, że nieusunięcie braków formalnych skargi stanowi – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK – samodzielną przesłankę odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Niezależnie od powyższych okoliczności Trybunał na marginesie wyjaśnia, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem modyfikacja skargi, tj. powoływanie nowych wzorców kontroli lub stawianie nowych zarzutów po upływie 3 miesięcy od daty doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia jest niedopuszczalne (zob. wyrok TK z 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27 oraz postanowienia TK z: 12 listopada 2001 r., sygn. Ts 139/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 106, 14 maja 2003 r., sygn. Ts 29/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 28 oraz 17 listopada 1999 r., sygn. SK 17/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 168). Z tych powodów wskazanie nowych przepisów i nowych wzorców kontroli w piśmie usuwającym braki formalne skargi należało uznać za bezskuteczne.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

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