



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 30 września 2025 r.

Pozycja 271

POSTANOWIENIE z dnia 10 lipca 2025 r. Sygn. akt Ts 53/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej I.M. o zbadanie zgodności:

art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651, ze zm.) „w zakresie w jakim uniemożliwia on dochodzenie odszkodowania należnego na gruncie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości na podstawie art. 3 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 7 w zw. z art. 53 ust. 2”, z art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 3 marca 2022 r. (data nadania) I.M. (dalej: skarżąca), reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, wystąpiła z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia, na tle następującego stanu faktycznego.

1. Wnioskiem z 20 stycznia 2015 r., złożonym do Prezydenta W., wnioskodawcy, wśród nich skarżąca, wystąpili o przyznanie odszkodowania za nieruchomość położoną w W.

2. Prezydent W., po rozpatrzeniu wniosku z 20 stycznia 2015 r. oraz wniosku z 3 sierpnia 2017 r. o przyznanie odszkodowania za nieruchomość położoną w W. ozn. hip. [...], decyzją Nr [...] z 11 października 2017 r. odmówił przyznania odszkodowania za nieruchomość położoną przy ul. [...] ozn. hip. „[...]”.

3. Wojewoda [...], po rozpatrzeniu odwołania z 24 października 2017 r. złożonego m.in. przez skarżącą oraz odwołania z 15 listopada 2017 r. od decyzji Prezydenta W. Nr [...]

z 11 października 2017 r., decyzją Nr [...] z 4 lipca 2018 r., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, uznając, że jest prawidłowa. Stwierdził, że Prezydent W. „słusznie orzekł o odmowie przyznania odszkodowania za nieruchomość położoną w W. ozn. hip.[...], z uwagi na niespełnienie przesłanki wymienionej w art. 215 ust. 2 u.g.n. tj. utraty faktycznego władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r.” (s. 9 decyzji).

4. Wyrokiem z 27 lutego 2019 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., oddalił skargi skarżących, w tym skargę skarżącej, na decyzję Wojewody [...] z 4 lipca 2018 r. [...] w przedmiocie odmowy przyznania odszkodowania. W uzasadnieniu wyroku wskazał, że „jedyną podstawę prawną do ustalenia odszkodowania za nieruchomość warszawską w rozpoznawanej sprawie mógł stanowić wyłącznie art. 215 u.g.n., wobec niezłożenia przez właściciela wniosku w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r., ani też wniosku w trybie art. 214 u.g.n. (termin upłynął w dniu 31 grudnia 1988 r.). W niniejszej sprawie nie znajduje zastosowania art. 129 ust. 5 u.g.n. Przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. może mieć zastosowanie jedynie w przypadkach, gdy brak jest szczególnego przepisu ustanawiającego obowiązek i regulującego zasady wypłaty odszkodowania z tytułu pozbawienia praw do nieruchomości. Bowiem wówczas, gdy taka norma istnieje, odszkodowanie jest ustalane na jej podstawie, a w niniejszej sprawie taką normę stanowi art. 215 ust. 2 u.g.n. Brak wystąpienia jednej z przesłanek w nim określonych nie może zaś stanowić podstawy do zastosowania art. 129 ust. 5 u.g.n.” (s. 15 wyroku).

5. Wyrokiem z 26 listopada 2021 r. (sygn. akt [...]) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 27 lutego 2019 r. (sygn. akt [...]). „Naczelny Sąd Administracyjny miał na uwadze, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej w części dotyczącej postawionych zarzutów naruszenia przepisów postępowania, skarżąca kasacyjnie wskazała na nieuwzględnienie przez Sąd I instancji regulacji zawartej w art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1990) – dalej: u.g.n., wywodząc z jej treści twierdzenie o zaistnieniu podstaw do orzeczenia o odszkodowaniu w niniejszej sprawie” (s. 15 wyroku). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że z argumentacji „zawartej w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wynika, że Sąd winien był «z urzędu» uwzględnić brak realizacji celu wywłaszczenia na całej nieruchomości oraz jej obecne komercyjne wykorzystanie, a niewzięcie powyższego pod uwagę stanowi o niewłaściwym zastosowaniu art. 215 u.g.n. – jako samoistnej podstawy i wyłącznej podstawy prawnej rozstrzygnięcia, bez uwzględnienia art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. Ponownie przypomnieć należy, że art. 129 ust. 5 u.g.n. nie stanowi samoistnej podstawy prawnej do ustalenia odszkodowania. Materialnoprawny obowiązek ustalenia odszkodowania musi wynikać z odrębnych i obowiązujących podstaw prawnych, zwłaszcza w przypadkach wskazanych w art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. Ustalenie odszkodowania może więc nastąpić, jeżeli obecnie obowiązujące przepisy prawa materialnego przewidują odszkodowanie za określony sposób lub formę pozbawienia praw do nieruchomości w przeszłości” (s. 19 wyroku).

6. W skardze konstytucyjnej skarżąca wskazała, że naruszenie przysługujących jej wolności i praw konstytucyjnych wiąże z prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2021 r. (sygn. akt [...]), który został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 9 grudnia 2021 r.

W uzasadnieniu skargi skarżąca podniosła że „[w] przedmiotowej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny oraz w ślad za nim Naczelny Sąd Administracyjny, nie dokonał prawidłowej wykładni art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. wskazując, że z tytułu wywłaszczenia odszkodowanie mogło być ustalone wyłącznie na podstawie art. 215 ust. 2. W niniejszej sprawie

art. 215 ust. 2 u.g.n. nie mógł mieć zastosowania. Z kolei wskazano wyraźnie w wyroku NSA, że art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. nie może stanowić samodzielnej podstawy do ustalenia odszkodowania” (s. 7 skargi). Zdaniem skarżącej „treść art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. jest oczywista i jednoznaczna. Skoro pozbawiono praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania w ramach wywłaszczenia, to z uwagi na treść art. 128 ust. 1 i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. w powiązaniu z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji, konieczne jest wszczęcie postępowania i wydanie decyzji co do odszkodowania także w stosunku do nieruchomości przejętych w trybie dekretu warszawskiego (następnie ustawy z dnia 12 marca 1958 r.). Art. 129 ust. 5 pkt 3 jest przepisem ramowym, który znajduje zastosowanie w sytuacjach prawnych wynikających z różnych ustaw obecnie obowiązujących jak również już uchylonych. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby do sprzeczności z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji czyli z zasadą ochrony własności oraz przede wszystkim z art. 21 ust. 2 Konstytucji gwarantującym prawo do odszkodowania w przypadku wywłaszczenia” (s. 8 skargi). Skarżąca uznała, że „rozwiązania prawne – jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie, ograniczające możliwość realizacji prawa własności, prowadzące do wydrążenia treści tego prawa, nie mogą być uznane za prawidłowe w demokratycznym państwie prawnym i nie pozostają w funkcjonalnym związku z żadną z wartości wskazanych w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP” (s. 9 skargi).

7. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 6 maja 2022 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 18 maja 2022 r.) skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: 1) doręczenie pełnomocnictwa szczególnego uprawniającego także do sporządzenia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżącej przed Trybunałem Konstytucyjnym (dołączone pełnomocnictwo upoważnia jedynie do złożenia skargi) w odniesieniu do sprawy, w związku z którą złożona została skarga konstytucyjna; 2) udokumentowanie daty doręczenia orzeczenia wskazanego w skardze konstytucyjnej jako ostateczne (doręczenie np. poświadczonej za zgodność z oryginałem koperty, w której doręczone zostało to orzeczenie, wraz z monitoringiem przesyłki Poczty Polskiej, lub poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii zwrotnego potwierdzenia odbioru tej przesyłki); 3) podanie, czy od wskazanego w skardze konstytucyjnej ostatecznego orzeczenia został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia; 4) doręczenie odpisów lub kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem: a) wyroku: Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2021 r. (sygn. akt [...]), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 27 lutego 2019 r. (sygn. akt [...]), b) decyzji: Wojewody [...] z 4 lipca 2018 r. (nr [...]), Prezydenta W. z 11 października 2017 r. (nr [...]).

Skarżąca odniosła się do zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w piśmie z 25 maja 2022 r. (data nadania), podając, że od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2021 r. (sygn. akt [...]) nie został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia oraz przesyłając w załączeniu wymagane dokumenty.

8. Zarządzeniem z 24 kwietnia 2024 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 13 maja 2024 r.) sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał skarżącą do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: 1) podanie treści art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w stosunku do którego skarżąca domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; 2) wyjaśnienie, które konstytucyjne wolności lub prawa wynikające z: a) art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, b) art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, i w jaki sposób zostały naruszone przez zaskarżony w skardze konstytucyjnej art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy o gospo-

darce nieruchomościami ze wskazanymi konstytucyjnymi wolnościami lub prawami, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Pismem z 20 maja 2024 r. (data nadania) skarżąca wykonała powyższe zarządzenie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny spełnienia przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów u.o.t.p.TK, określających warunki korzystania ze skargi konstytucyjnej. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymogów.

2. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw, którego merytoryczne rozpoznanie uwarunkowane zostało spełnieniem przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z przepisów u.o.t.p.TK, które określają zasady, na jakich dopuszczalne jest występowanie ze skargą konstytucyjną. Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Doprecyzowanie art. 79 ust. 1 Konstytucji następuje w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, który zobowiązuje skarżącego do określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. W świetle powołanej regulacji konstytucyjnej i ustawowej jedynym dopuszczalnym przedmiotem zaskarżenia i kontroli w trybie skargi konstytucyjnej może być przepis spełniający warunek o dwojakim charakterze: po pierwsze był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, w związku z którym wniesiono skargę konstytucyjną, czyli przepisem, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego określonych w Konstytucji, po drugie treść przepisu zaskarżonego w skardze naruszała konstytucyjne prawa skarżącego. Skarżący, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, musi uzasadnić podniesiony w skardze zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Oznacza to, że w uzasadnieniu skargi skarżący musi przedstawić argumentację, która uprawdopodobni zarzut, że normatywna treść zaskarżonego przepisu stanowiła źródło naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności lub praw. W świetle art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK skarżący zobowiązany jest do wykazania bezpośredniego związku pomiędzy treścią zaskarżonego przepisu a naruszeniem wskazanych wolności lub praw konstytucyjnych, czyli uprawdopodobnienia, że naruszenie podanych wolności lub praw konstytucyjnych było wynikiem określonego sformułowania kwestionowanej regulacji ustawowej, której zarzucana jest niekonstytucyjność.

W związku z powyższym na skarżącej ciążył zatem obowiązek skonfrontowania treści zaskarżonego w skardze konstytucyjnej art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) ze wskazanymi w *petitum* skargi konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sformułowane w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej zarzuty dotyczą wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, tj. wyroków wydanych w sprawie skarżącej, a nie wskazanego w skardze przepisu u.g.n. Analiza argumentacji zawartej w uzasadnieniu niniejszej skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że wskazanym przez skarżącą źródłem naruszenia przysługujących jej konstytucyjnych praw nie jest treść kwestionowanego art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n., tylko nieprawidłowa wykładnia tego przepisu dokonana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w uzasadnieniu wyroku z 27 lutego 2019 r. (sygn. akt [...]) oraz przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 26 listopada 2021 r. (sygn. akt [...]), który wskazano jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Przedstawionymi w uzasadnieniu skargi argumentami skarżąca koncentruje się na wykazaniu wadliwego odniesienia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oraz Naczelny Sąd Administracyjny powołanego wyżej przepisu u.g.n. do rozpatrywanej sprawy, podważając prawidłowość tych orzeczeń. Tak wypowiedziany w skardze konstytucyjnej zarzut nie może stanowić przedmiotu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, ponieważ dotyczy on stosowania, a nie stanowienia prawa. Podane w skardze konstytucyjnej naruszenie prawa wiązać należy z treścią normatywną zaskarżonego przepisu, a nie ze sposobem jego zastosowania przez orzekający w sprawie Sąd. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna nie jest skargą na rozstrzygnięcie, ale skargą na przepis prawa. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w drodze skargi konstytucyjnej nie mogą być prawomocne orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, lecz wyłącznie akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny nie posiada bowiem kompetencji do kontroli prawidłowości sposobu zastosowania art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. przez Sądy orzekające w sprawie skarżącej. Na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji nie jest podejmowana kontrola konstytucyjności stosowania prawa. Zgodnie z powyższym skarżąca nie może więc kwestionować orzeczenia Sądu, ponieważ wydanie wyroku i jego treść nie mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej.

W związku z tym, że Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji do kontroli prawidłowości postępowania orzekającego w sprawie skarżącej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz zastosowania przez te Sądy kwestionowanego w skardze art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n., Trybunał uznał, że charakter zarzutów sformułowanych w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej uzasadnia odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

3. Stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna może być wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego na zasadach określonych w ustawie. Oznacza to, że musi odpowiadać warunkom określonym w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Skarżąca w *petitum* skargi powołała przepisy Konstytucji jako wzorce kontroli, ale w uzasadnieniu skargi nie określiła, w jaki sposób zostały one naruszone przez zaskarżony art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. W piśmie procesowym z 20 maja 2024 r., przesłanym w odpowiedzi na wezwanie zawarte w zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 24 kwietnia 2024 r., skarżąca nie usunęła wskazanego braku formalnego skargi konstytucyjnej, ponieważ nie wyjaśniła, które konstytucyjne wolności lub prawa wynikające z powołanych wzorców kontroli i w jaki sposób zostały naruszone przez kwestionowany art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n., nie podała też argumentów uzasadniających zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu u.g.n. ze wskazanymi w skardze przepisami Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że rozpoznawana skarga konstytucyjna nie spełnia warunku określonego w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, jak również w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Okoliczność ta stanowi przesłankę odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK, postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżące przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia