



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 11 stycznia 2022 r.

Pozycja 1

## POSTANOWIENIE z dnia 14 grudnia 2021 r. Sygn. akt SK 1/18

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 grudnia 2021 r., skargi konstytucyjnej K.R. i D.R. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) „w zakresie w jakim uniemożliwia on dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust 1 lit e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 17 [...])  
– a tym samym narusza, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę naprawienia szkód wyrządzonych w czasie gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, zasadę eliminacji pozaprawnych praktyk, zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia, zasadę przyznania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, zasadę równego traktowania przez władze publiczne, zasadę proporcjonalności, zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i praw majątkowych, zasady nie dyskryminacji byłych właścicieli, zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasady ograniczenia własności w tylko w drodze ustawy i w sposób nie naruszający prawa własności, które to zasady wskazane są w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, 2, art. 64 ust. 1, 2, 3, w art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Preambule Karty Praw UE oraz w jej art. 17 pkt 1, 20, 21 pkt 1”, z:
  - art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
  - art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 2) art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 „w zakresie w jakim uniemożliwia on dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust 1 lit e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 17 [...])

- a tym samym narusza, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę naprawienia szkód wyrządzonych w czasie gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, zasadę eliminacji pozaprawnych praktyk, zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia, zasadę przyznania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, zasadę równego traktowania przez władze publiczne, zasadę proporcjonalności, zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i praw majątkowych, zasadę nie dyskryminacji byłych właścicieli, zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasady ograniczenia własności w tylko w drodze ustawy i w sposób nie naruszający prawa własności, które to zasady wskazane są w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art 2, art. 21 ust 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust 1, 2, art. 64 ust 1, 2, 3, w art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Preambule Karty Praw UE oraz w jej art. 17 pkt 1, 20, 21 pkt 1”, z:
- art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
  - art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) art. 112 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 „w zakresie w jakim uniemożliwia on dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust 1 lit e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 17 [...])
- a tym samym narusza, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę naprawienia szkód wyrządzonych w czasie gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, zasadę eliminacji pozaprawnych praktyk, zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia, zasadę przyznania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, zasadę równego traktowania przez władze publiczne, zasadę proporcjonalności, zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i praw majątkowych, zasadę nie dyskryminacji byłych właścicieli, zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasady ograniczenia własności w tylko w drodze ustawy i w sposób nie naruszający prawa własności, które to zasady wskazane są w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art 2, art. 21 ust 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust 1, 2, art. 64 ust 1, 2, 3, w art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Preambule Karty Praw UE oraz w jej art. 17 pkt 1, 20, 21 pkt 1”, z:
- art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z preambułą, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
  - art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

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

Działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n., ustawa o gospodarce), skarżący wystąpili o ustalenie i wypłatę odszkodowania za przejętą nieruchomość. Starosta Gnieźnieński, decyzją z 14 stycznia 2014 r., odmówił temu żądaniu, a Wojewoda [...], decyzją z 25 kwietnia 2014 r., utrzymał w mocy jego rozstrzygnięcie. Skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P., który w wyroku z 6 sierpnia 2014 r., sygn. akt [...], uchylił decyzje organów obu instancji. Na skutek wniesionej przez wojewodę skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 sierpnia 2016 r., sygn. akt [...], uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i skargę oddalił.

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

W skardze konstytucyjnej z 15 listopada 2016 r. skarżący wnieśli o stwierdzenie niezgodności art. 128 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt 3 i art. 112 ust. 2 u.g.n. z:

- 1) art. 64 w związku z preambułą, art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji,
- 2) art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji,
- 3) art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: protokół) – oznaczonego w skardze jako „Pierwszy Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284)” – w związku z art. 64 Konstytucji,

- 4) preambułą, art. 17 ust. 1 (nieprawidłowo oznaczonym w skardze jako art. 17 pkt 1), art. 20 i art. 21 ust. 1 (nieprawidłowo oznaczonym w skardze jako art. 21 pkt 1) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 389; dalej: karta) w związku z art. 64 Konstytucji,

– w zakresie, w jakim uniemożliwiają dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN, a tym samym naruszają: zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę naprawienia szkód wyrządzonych w czasie,

gdy łamane były w Polsce podstawowe wolności i prawa człowieka, zasadę eliminacji pozaprawnych praktyk, zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia, zasadę słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, zasadę równego traktowania przez władze publiczne, zasadę proporcjonalności, zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i praw majątkowych, zasadę niedyskryminacji byłych właścicieli, zasadę równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasadę ustawowego ograniczania prawa własności w sposób nienaruszający jego istoty, wskazane w Konstytucji, protokole i karcie.

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

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

2. Postanowieniem z 6 grudnia 2017 r., sygn. Ts 247/16, Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie badania zgodności art. 128 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt 3 i art. 112 ust. 2 u.g.n. z art. 64 w związku z preambułą, art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji oraz z art. 21 ust. 2 w związku z preambułą, art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji, odmawiając jego nadania w pozostałym zakresie.

3. W piśmie z 10 maja 2018 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu podzielił interpretację zakwestionowanych przepisów ustawy o gospodarce zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w sprawie skarżących. Należy bowiem – jego zdaniem – uznać, że art. 129 ust. 5 u.g.n. znajduje zastosowanie również do sytuacji sprzed jego wejścia w życie, jednak ma on charakter blankietowy, a ustalenie odszkodowania na jego podstawie wymaga wskazania odpowiedniej podstawy prawnej w aktualnym stanie prawnym.

Po omówieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego rozróżnienia pomiędzy pominięciem i zaniechaniem prawodawczym, Marszałek stwierdził, że nie jest ono jednoznaczne. Przesądzenie zaistnienia w danym wypadku pominięcia prawodawczego wymaga ustalenia: jakościowej tożsamości (a przynajmniej daleko idącego podobieństwa) materii uwzględnionej w zaskarżonym przepisie i materii nim nieobjętej, konstytucyjnego nakazu uregulowania nieuwzględnionych kwestii w sposób wskazany przez podmiot inicjujący postępowanie oraz – pomocniczo – braku intencji prawodawcy co do pozostawienia tych kwestii poza zakresem regulacji.

Uczestnik postępowania stwierdził, że uprawnionymi do uzyskania odszkodowania zgodnie z zaskarżonymi przepisami są osoby, które były właścicielami, użytkownikami wieczystymi lub legitymowały się innym prawem rzeczowym na nieruchomości, którego zostały

pozbawione lub które zostało im ograniczone w drodze decyzji. Zarówno ustawa o gospodarce, jak i te akty normatywne obowiązujące przed 1 stycznia 1998 r., w wypadku których obecne przepisy przewidują ustalenie odszkodowania za wywłaszczone na ich podstawie nieruchomości, odnoszą się do stosunkowo wąskiego zakresu stosunków własnościowych, a ich cel łączy się z procesami urbanizacji. W przeciwieństwie do nich dekret PKWN miał za zadanie dokonanie rewolucyjnej i całościowej zmiany stosunków społecznych w rolnictwie, nie pozwalając na skonkretyzowanie celu wywłaszczenia w stosunku do poszczególnych nieruchomości ziemskich. W konsekwencji nie można dopatrzeć się wystarczającego podobieństwa pomiędzy sytuacją właścicieli znacjonalizowanych majątków a sytuacją właścicieli nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustawy o gospodarce i innych aktów normatywnych, do których odsyła art. 129 ust. 5 u.g.n.

Marszałek Sejmu podniósł, że nie można również wskazać przepisu Konstytucji, który wprost nakazywałby ustawodawcy ustanowienie regulacji przyznającej odszkodowania dla osób, których mienie zostało przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie dekretu PKWN. O ile przy tym reprivatyzacja byłaby zgodna z aksjologią Konstytucji, o tyle jej kształt i forma zostały pozostawione do rozstrzygnięcia parlamentowi.

Marszałek zauważył także, że po 1989 r. wielokrotnie podejmowano próby uregulowania kwestii roszczeń związanych z przejęciem nieruchomości ziemskich na rzecz Skarbu Państwa na mocy dekretu PKWN. Okoliczność, że – pomimo prac nad kilkunastoma projektami ustaw reprivatyzacyjnych – ustawodawca nie zdecydował się dotąd na uchwalenie regulacji określającej formę i zakres świadczeń należnych byłym właścicielom, pozwala stwierdzić, iż aktualny stan prawny nie jest stanem przypadkowym i niezamierzonym.

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

4. W piśmie z 30 maja 2018 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator stwierdził, że sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty wobec przepisów ustawy o gospodarce dotyczą zaniechania prawodawczego, przedstawiając w tym zakresie identyczną argumentację jak Marszałek Sejmu.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich, zawiadomiony o toczącym się postępowaniu w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej, poinformował w piśmie z 21 lutego 2018 r., że nie zgłasza w nim swojego udziału.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna powinna przy tym spełniać warunki określone w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

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

3. Podniesiony w skardze zarzut niezgodności z Konstytucją został sformułowany wobec trzech przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.; dalej: u.g.n., ustawa o gospodarce), dotyczących wywłaszczenia nieruchomości oraz odszkodowania za nie. Zgodnie z art. 112 ust. 2 u.g.n., wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Art. 128 ust. 1 u.g.n. przewiduje, że wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw. Art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. stanowi natomiast, iż starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie. Trybunał zaakceptował przy tym stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego, w świetle którego ostatni wymieniony przepis działa wprawdzie bezpośrednio (retrospektywnie), odnosząc się także do sytuacji powstałych przed jego wejściem w życie, czyli przed 1 stycznia 1998 r., jednak nie umożliwia on ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie dekretu PKWN, ponieważ obowiązujące regulacje prawne nie przewidują odszkodowania za pozbawienie prawa do nieruchomości dokonane w tym trybie (zob. np. wyroki NSA: z 11 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 341/15, Lex nr 2602189, z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 2192/15, Lex nr 2364756, z 11 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 2857/15, Lex nr 2359772, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt I OSK 3938/18, Lex nr 2851200).

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

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie odnosił się w swoim orzecznictwie do spraw dotyczących rozliczeń z przeszłością, w tym również związanych z problematyką reprivatyzacji. W postanowieniu z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13 (OTK ZU nr 9/A/2015,

poz. 161), wydanym w pełnym składzie, w którym jak dotąd najobszerniej wypowiedział się w tym zakresie, zauważył, że „[p]ojęcie «reprywatyzacji» nie ma definicji legalnej. W znaczeniu potocznym obejmuje ono wszelkie działania zmierzające do zwrotu mienia przejętego przez państwo w okresie wczesnej PRL. W języku prawniczym reprywatyzacja nie jest rozumiana jednolicie. Można mówić o ujęciu węższym, w którym chodzi o restytucję, czyli przywrócenie własności utraconej w wykonaniu aktów nacjonalizacyjnych i innych form przejęcia mienia, w tym także – bez podstawy prawnej. Jednak reprywatyzację można też ujmować szeroko, tak że mieści się w tym pojęciu nie tylko zwrot mienia w naturze, lecz także inne formy zadośćuczynienia za pozbawienie własności”. Potwierdzając w przywołanym orzeczeniu brak formalnej podstawy reprywatyzacji w Konstytucji, Trybunał rozważał, czy obowiązku jej przeprowadzenia nie da się wyprowadzić z aksjologii konstytucyjnej, jednak ostatecznie skonstatował, że wszystkie brane pod uwagę „okoliczności nakazują zachowanie daleko idącej wstrzeźliwości w formułowaniu tez o istnieniu prawnego, płynącego z Konstytucji, obowiązku ustawodawcy przeprowadzenia reprywatyzacji w określonym kształcie. W konsekwencji, Trybunał (...) [uznał], że także pod rządem obowiązującej Konstytucji z 1997 r. zakres i formy reprywatyzacji są «problemem kontrowersyjnym, którego rozstrzygnięcie zależy w głównej mierze od decyzji politycznych». Podejmowanie tego rodzaju decyzji zdecydowanie wykracza poza kompetencje Trybunału. Stanowisko to jest zbieżne z poglądami wyrażanymi we wcześniejszych orzeczeniach, zapadłych już pod rządem obowiązującej Konstytucji, w których Trybunał przeciwstawiał się traktowaniu jej przepisów jako remedium na brak działań ustawodawcy, które zmierzałyby do naprawienia niesprawiedliwości będących skutkiem aktów nacjonalizacyjnych. Stwierdził, że ich naprawienie jest możliwe jedynie w wyniku ingerencji ustawodawcy”.

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

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