

40/5/A/2011

**WYROK**

z dnia 13 czerwca 2011 r.

**Sygn. akt SK 41/09\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski – sprawozdawca

Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 maja 2011 r., skargi konstytucyjnej Jana Skalskiego i Marka Skalskiego o zbadanie zgodności:

art. 215 ust. 2 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 wyklucza stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, które 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) przeszły na własność państwa, do innych budynków niż domy jednorodzinne, w tym budynków wielorodzinnych, użytkowych i kamienic czynszowych, oraz do działek, które przed dniem wejścia w życie wymienionego wyżej dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji,

**o r z e k a:**

**Art. 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.**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 22 czerwca 2011 r. w Dz. U. Nr 130, poz. 762.

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej 15 stycznia 2008 r. i uzupełnionej pismem procesowym z 31 marca 2008 r. Jan Skalski i Marek Skalski (dalej: skarżący) wnieśli o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 215 ust. 2 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.) w zakresie, w jakim wyklucza stosowanie przepisów tejże ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, które 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; dalej: dekret warszawski) przeszły na własność państwa do innych budynków niż domy jednorodzinne, w tym budynków wielorodzinnych, użytkowych i kamienic czynszowych, oraz do działek, które przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 9 ust. 1 dekretu warszawskiego w części, w jakiej przepis ten określa, iż odszkodowanie ustala „miejska komisja szacunkowa”, a od jej decyzji nie przysługuje żaden tryb postępowania odwoławczego pozostającego pod kontrolą sądu, z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 77 ust. 1 i 2 oraz art. 175 Konstytucji; 3) art. 9 ust. 1 i 3 dekretu warszawskiego w części, w jakiej określa odszkodowanie w postaci „miejskich papierów wartościowych”, z art. 2, art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji; 4) art. 8 ust. 1 dekretu warszawskiego w części, w jakiej ogranicza odszkodowanie jedynie za budynki nadające się do użytkowania lub naprawy, z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Postanowieniem z 17 lipca 2009 r., sygn. Ts 54/08, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności art. 8 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 i 3 dekretu warszawskiego, gdyż przepisy te nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżących. Stanowisko Trybunału zostało podtrzymane w postanowieniu z 14 października 2009 r., sygn. Ts 54/08, wydanym wskutek zażalenia pełnomocnika skarżących na postanowienie z 17 lipca 2009 r.

1.2. Do merytorycznego rozpoznania skarga konstytucyjna została przekazana w zakresie dotyczącym art. 215 ust. 2 u.g.n.

1.3. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: Skarżący są spadkobiercami Romana Skalskiego – współwłaściciela zabudowanej nieruchomości położonej w Warszawie przy dawnej ul. Kopińskiej 15. Nieruchomość ta została objęta działaniem przepisów dekretu warszawskiego i przeszła najpierw na własność Gminy m.st. Warszawy, a następnie na mocy art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130) stała się

własnością Skarbu Państwa. Roman Skalski złożył zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do wskazanej wyżej nieruchomości z zachowaniem terminu określonego w powołanym przepisie. Orzeczeniem administracyjnym z 24 września 1952 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie nie uwzględniło tego wniosku, podając jako przyczynę odmowy przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne. Obecnie nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa i znajduje się we władaniu Zarządu Dróg Miejskich. Budynek zbudowany na tej nieruchomości nie istnieje, a nieruchomość gruntowa jest użytkowana jako droga publiczna.

Skarżący wystąpili do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej z 24 września 1952 r. Decyzją z 25 listopada 2002 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność powołanej decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, to jest art. 7 dekretu warszawskiego. Odmowa przyznania czasowej własności była bezpodstawna, gdyż, wbrew uzasadnieniu decyzji z 24 września 1952 r., zgodnie z planem zabudowy z 1931 r. (obowiązującym w 1952 r.) dla tego obszaru przewidziana była zabudowa mieszkaniowa. W związku ze stwierdzeniem nieważności decyzji odmawiającej przyznania własności czasowej skarżący wnieśli o ustanowienie na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego powoływanej nieruchomości. Decyzją z 11 marca 2004 r. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego ze względu na rozdysponowanie terenu na cele publiczne (pod drogę), co skutkuje uznaniem, że nie można aktualnego przeznaczenia nieruchomości pogodzić ze sposobem korzystania z niej przez dawnego właściciela. Skarżący wystąpili zatem o przyznanie odszkodowania za udział w wysokości 1/2 we własności gruntu oraz budynku posadowionego na działce. Decyzją z 15 października 2004 r. Prezydent m.st. Warszawy odmówił przyznania odszkodowania ze względu na to, że nieruchomość nie spełnia przesłanki wskazanej w art. 215 u.g.n., który reguluje kwestie odszkodowań za nieruchomości przejęte na podstawie dekretu warszawskiego. Zgodnie z art. 215 ust. 2 u.g.n. odszkodowanie może być przyznane tylko za dom jednorodzinny albo działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. Tymczasem z opisu budynku znajdującego się w aktach własnościowych nieruchomości wynika, że była to kamienica wielorodzinna. Zgodnie z uzasadnieniem decyzji w obecnie obowiązujących przepisach nie ma możliwości na drodze administracyjnej ustalenia odszkodowania za grunt pod domem wielorodzinnym. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Wojewody Mazowieckiego z 3 lutego 2005 r. Skarżący wnieśli od tej decyzji skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie. WSA oddalił skargę jako bezzasadną wyrokiem z 25 stycznia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 665/05. Wniesiona przez skarżących od tego rozstrzygnięcia skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem NSA z 11 września 2007 r., sygn. akt I OSK 942/06. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia NSA wskazał, że art. 215 u.g.n. jest samodzielną normą prawną regulującą sprawy odszkodowań w określonych w tym przepisie stanach faktycznych i prawnych. W świetle akt sprawy warunki uzyskania odszkodowania nie zostały spełnione ze względu na to, że nieruchomość położona przy dawnej ul. Kopińskiej 15 nie była zabudowana budynkiem jednorodzinnym. Sąd przyznał, że art. 215 ust. 2 u.g.n. istotnie prowadzi do zawężenia praw odszkodowawczych właścicieli innych nieruchomości niż w nim wskazanych, jednak ograniczenie to musi być uznane za wyraz polityki państwa ograniczającej zakres odpowiedzialności państwa dochodzonej na drodze administracyjnej, a do oceny polityki ustawodawcy NSA nie jest powołany. Wyrok NSA z 11 września 2007 r. jest ostatecznym rozstrzygnięciem o prawach i wolnościach skarżących.

1.4. Uzasadniając naruszenie przez kwestionowany przepis powołanych w skardze wzorców kontroli, skarżący wskazali, że ustawodawca, by uregulować kwestie

odszkodowania za grunty przejęte na podstawie dekretu warszawskiego, posłużył się regulacją częściową o charakterze niepełnym. Ze względu na charakter i naturę tej regulacji w poszanowaniu zasady równości, bez względu na zastosowane kryterium przedmiotowe, to jest rodzaj wywłaszczonej nieruchomości, w jej zakresie powinny być unormowane także kwestie odszkodowań za budynki inne niż jednorodzinne i działki przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne. Jeśli ustawodawca tego nie uczynił, to, zgodnie z twierdzeniami skarżących, regulacja pozostawia wątpliwości co do zgodności z art. 2 i art. 21 ust. 2 Konstytucji, które zakładają konieczność równego traktowania podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej, a odstępstwa w tym zakresie są możliwe jedynie w wypadku ochrony wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji, skarżący wskazali, że cechą relewantną właścicieli domów jednorodzinnych lub działek, które mogły być przeznaczone pod zabudowę jednorodzinna, oraz właścicieli domów wielorodzinnych lub działek, które mogły być przeznaczone pod zabudowę wielorodzinna, jest sytuacja prawna odjęcia im własności na podstawie przepisów dekretu warszawskiego. Skarżący podkreślają, że dekret nie różnicował sytuacji żadnej ze wskazanych grup. Posługiwał się pojęciami gruntu i budynku, bez zróżnicowania przedmiotowego, podobnie, jak w odniesieniu do procedur i terminów, które dla obu grup były jednakowe. Sytuacja ta uległa zmianie po wprowadzeniu kwestionowanej regulacji, która wprowadziła surowsze ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe, realnie ograniczając krąg podmiotów uprawnionych do odszkodowania. Zdaniem skarżących, nie istnieje żadne racjonalne uzasadnienie zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli wywłaszczonych na podstawie dekretu warszawskiego. W szczególności zróżnicowanie to nie znajduje uzasadnienia w jakichkolwiek wartościach, zasadach czy normach konstytucyjnych, co uzasadnia, w ocenie skarżących, zarzut naruszenia nie tylko art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz również art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Art. 215 ust. 2 u.g.n. narusza, zdaniem skarżących, art. 21 ust. 2 Konstytucji w ten sposób, że ogranicza skorzystanie przez skarżących z przysługującego im prawa do słusznego odszkodowania, a ograniczenie to nie znajduje uzasadnienia w wartościach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 215 ust. 2 u.g.n. jest niezgodny także z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem skarżących, kwestionowany przepis uderza bezpośrednio w prawo własności, które może wprawdzie być ograniczane, jednak tylko w sytuacjach usprawiedliwionych interesem publicznym oraz za słusznym odszkodowaniem.

2. W piśmie z 23 grudnia 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie przystępuje do rozpatrywanej skargi konstytucyjnej.

3. W piśmie z 9 kwietnia 2010 r. stanowisko w sprawie zajął w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej jego Marszałek. Wniósł on o stwierdzenie niezgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim wyklucza stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa na podstawie dekretu warszawskiego, innych niż domy jednorodzinne i działki, które przed 21 listopada 1945 r. mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

3.1. Marszałek odniósł się najpierw do kwestii formalnego ujęcia wzorców kontroli w skardze konstytucyjnej. W odniesieniu do art. 77 ust. 1 Konstytucji wskazał, że naruszenie tego wzorca nie zostało w żaden sposób uzasadnione przez skarżących, ponadto zaś nie został on ponownie przywołany w piśmie procesowym uzupełniającym braki formalne skargi. W

opinii Marszałka, oznacza to modyfikację pierwotnego zakresu zaskarżenia przez częściowe cofnięcie zarzutu, skutkujące niedopuszczalnością wydania wyroku przez Trybunał.

Jeśli chodzi o art. 32 Konstytucji, to skarżący wskazali jako wzorzec ten przepis w całości, podczas gdy z argumentacji zawartej w uzasadnieniu skargi wynika, że zarzuty koncentrują się na naruszeniu zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Ten przepis zatem należy uznać za rzeczywisty wzorzec, zgodnie z regułą *falsa demonstratio non nocet*.

Marszałek wskazał również, że skarżący nie zrekonstruowali relacji zachodzących między poszczególnymi wzorcami kontroli. Analiza argumentacji pozwala przyjąć, zdaniem Marszałka, że podstawowymi wzorcami kontroli są art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, pozostałe przepisy występują natomiast w roli przepisów związkowych.

W odniesieniu do przedmiotu kontroli Marszałek wskazał, że skarżący kwestionują konstytucyjność pominięcia ustawodawczego, jednakże, mając na uwadze poglądy Trybunału na temat orzekania o pominięciach ustawodawczych, dopuszczalność rozpoznania skargi z tego punktu widzenia nie budzi wątpliwości.

3.2. Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej, Marszałek Sejmu omówił przepisy Konstytucji przywołane jako wzorce kontroli i przedstawił ich rozumienie ukształtowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału.

Marszałek Sejmu dokonał również szczegółowej analizy rozwiązań prawnych dotyczących nieruchomości warszawskich w latach 1945–1997, począwszy od dekretu warszawskiego, poprzez ustawę 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.), uchwałę nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie (M.P. Nr 6, poz. 18), ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: u.g.g.), aż po u.g.n.

W konkluzji Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że w odniesieniu do nieruchomości warszawskich mamy do czynienia z procesem stopniowego ograniczania prawnych możliwości uzyskania praw do gruntu lub ewentualnego odszkodowania, określanym niekiedy jako tak zwane postępujące wywłaszczenie. Marszałek podkreślił, że stan prawny nieruchomości gruntowych na podstawie dekretu warszawskiego jest stosunkowo klarowny, jednakże sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości budynkowych, objętych działaniem dekretu, jest znacznie bardziej skomplikowana, zarówno w kwestii stosunków właścicielskich, jak i dopuszczalności i podstawy prawnej żądania odszkodowania z tytułu przejętych przez gminę m.st. Warszawy lub państwo nieruchomości. Z punktu widzenia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej relewantna jest sytuacja osób, które złożyły wniosek o przyznanie prawa do gruntu, ale wniosek ten został rozpatrzony odmownie w sposób zgodny z prawem – o ile odmowa, wynikająca czy to ze spóźnionego rozpoznania wcześniej złożonego wniosku, czy też w wyniku wzruszenia wydanej uprzednio decyzji odmownej i ponownego złożenia wniosku – nastąpiła pod rządami u.g.n., czyli począwszy od 1 stycznia 1998 r.

3.3. Marszałek Sejmu podkreślił, że z punktu widzenia *ratio legis* i uwarunkowań towarzyszących uchwaleniu zakwestionowanego przepisu, art. 215 ust. 2 u.g.n. nie nasuwa istotnych wątpliwości konstytucyjnych. Przepis ten powtórzył jedynie regulację zawartą uprzednio w art. 83 ust. 2 u.g.g., a nawiązującą jeszcze do treści art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r. Ustawodawca, zgodnie z wyjaśnieniami Marszałka, nie miał na celu kompleksowego uregulowania problematyki rekompensowania skutków komunalizacji i nacjonalizacji

nieruchomości warszawskich, ale przede wszystkim utrzymanie w mocy praw nabytych na podstawie art. 83 ust. 2 u.g.g. i sytuacji prawnej byłych właścicieli. W tym kontekście oczekiwanie wyczerpującego charakteru art. 215 ust. 2 u.g.n. wydaje się nieuzasadnione. Marszałek zwrócił jednak uwagę, że ocena zaskarżonego przepisu jest odmienna w konkretnym otoczeniu normatywnym, na które składają się takie elementy jak: brak ustawy reprivatyzacyjnej, fakt występowania z nowymi wnioskami o ustanowienie wieczystego użytkowania gruntów przejętych na podstawie dekretu warszawskiego wskutek między innymi stwierdzenia nieważności decyzji wydanych na podstawie dekretu oraz stanowisko orzecznictwa, które mimo formalnego obowiązywania dekretu warszawskiego, przyjmując określony sposób interpretacji art. 82 ust. 1 u.g.g., uznało art. 215 ust. 2 u.g.n. za jedyną i wyłączną podstawę przyznawania odszkodowania z tytułu pozbawienia własności nieruchomości warszawskich. Marszałek podkreślił jednocześnie, że z punktu widzenia niniejszej sprawy relewantna jest sytuacja osób, które złożyły wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu, lecz został on rozpatrzony odmownie pod rządami u.g.n., czyli począwszy od 1 stycznia 1998 r.

3.4. Dokonując oceny konstytucyjności, Marszałek wskazał, że zakwestionowany przepis w przedstawionym kontekście normatywnym, traktowany jako wyłączna podstawa przyznania odszkodowania za nieruchomości przejęte na podstawie dekretu warszawskiego, nie spełnia wymagań wynikających z powołanych w skardze wzorców kontroli. W ocenie Marszałka, art. 215 ust. 2 u.g.n., rozpatrywany w związku z art. 1, art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 8 dekretu warszawskiego, stanowi element mechanizmu jurydycznego, skutkującego pozbawieniem własności nieruchomości na rzecz podmiotu publicznego bez równoczesnej gwarancji zapłaty odszkodowania na rzecz określonych kategorii osób – byłych właścicieli (i ich następców prawnych) nieruchomości innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., oraz działek gruntu, które przed 21 listopada 1945 r. mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r. Na mechanizm ten składają się ponadto: art. 1 dekretu warszawskiego, na podstawie którego własność nieruchomości gruntowych przeszła na gminę m.st. Warszawy (a od 1950 r. na rzecz państwa), art. 8 w związku z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, skutkujący, w razie odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, przejściem na własność państwa własności położonych na nieruchomości budynków oraz art. 82 ust. 1 u.g.g., na podstawie którego wygasły prawa do odszkodowania za grunty przejęte w trybie dekretu warszawskiego, gwarantowane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu warszawskiego.

W ocenie Marszałka, powyższy stan prawny narusza art. 21 ust. 2 Konstytucji. Art. 215 ust. 2 u.g.n. różnicuje sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości warszawskich w zakresie dochodzenia odszkodowania z tytułu pozbawienia własności. Stanowi to naruszenie gwarancji równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Marszałek podzielił pogląd skarżących, że wspólną cechą relewantną, decydującą o wyodrębnieniu miarodajnej dla oceny konstytucyjności grupy adresatów przepisu, jest fakt pozbawienia własności nieruchomości na podstawie przepisów dekretu warszawskiego. Dokonane zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia w wartościach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie spełnia także przesłanek konieczności i proporcjonalności ograniczenia. W ocenie Marszałka, pozbawienie określonej grupy byłych właścicieli prawa do odszkodowania za nieruchomości przejęte przez państwo narusza bezpośrednio standard ochrony wierzytelności traktowanej jako inne prawo majątkowe w rozumieniu konstytucyjnym, natomiast pośrednio – standard ochrony własności, którego elementem jest nie tylko ochrona restytucyjna, lecz także kompensacyjna.

3.5. Marszałek Sejmu wniósł ponadto o odroczenie przez Trybunał terminu utraty

mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis. Wprawdzie wadliwość przepisu zostanie usunięta przez samo wejście w życie orzeczenia Trybunału, jednak odroczenie jest, zdaniem Marszałka, konieczne ze względu na to, że wykonanie orzeczenia będzie wiązało się ze znacznymi wydatkami budżetowymi ze strony Skarbu Państwa i m.st. Warszawy. Ponadto art. 215 ust. 2 u.g.n. jest obciążony jeszcze innymi wadami utrudniającymi jego stosowanie, których usunięcie będzie możliwe przy okazji wykonania wyroku Trybunału. Dodatkowo zaszczości historyczne, stopień skomplikowania materii regulowanej dekretem warszawskim i konieczność respektowania zasady równości wobec prawa, przemawiają za tym, by kompleksowo uregulować kwestię rekompensowania skutków pozbawienia własności nieruchomości warszawskich, łącznie z określeniem nowego terminu składania wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego lub nieruchomości zamiennych, sposobu obliczania, terminu i sposobu wypłaty odszkodowań z tego tytułu.

Marszałek wniósł ponadto o wezwanie do udziału w postępowaniu Prezydenta m. st. Warszawy, uzasadniając to istotnym znaczeniem orzeczenia Trybunału z punktu widzenia obciążeń budżetowych ww. jednostki samorządu terytorialnego, jak również prawną relewancją tego rozstrzygnięcia dla aktów prawa miejscowego wydawanych przez Radę m.st. Warszawy.

4. W piśmie z 25 listopada 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł on o stwierdzenie niezgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przez Trybunał.

4.1. Zdaniem Prokuratora, z treści skargi i przyjętego w niej sposobu argumentacji wynika, że skarżący stawiają art. 215 ust. 2 u.g.n. zarzut niekonstytucyjnego pominięcia ustawodawczego. Pominięcie ustawodawcze, jak wynika z licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, może być przedmiotem kontroli Trybunału.

4.2. W odniesieniu do wskazanych w skardze wzorców kontroli Prokurator wskazał, że skarżący nie uzasadnili zarzutu naruszenia przez zakwestionowaną regulację art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora, oznacza to, że skarga w tym zakresie nie spełnia wymagań formalnych, co skutkuje koniecznością umorzenia postępowania przez Trybunał ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Analizując pozostałe wzorce kontroli, Prokurator podkreślił, że konstytucyjnym punktem odniesienia zakwestionowanej regulacji można uczynić art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, gdyż jedynie te przepisy statuują prawa podmiotowe. Pozostałe wzorce, czyli art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji, jako że nie wyrażają żadnych praw podmiotowych, mogą być potraktowane jedynie jako przepisy związkowe, pełniące funkcje pomocnicze dla rekonstrukcji wzorca kontroli, którym jest art. 64 ust. 2 Konstytucji.

4.3. W ocenie Prokuratora, zaskarżony przepis nie realizuje idei naprawiania byłym właścicielom gruntów warszawskich skutków działania dekretu. Art. 215 ust. 2 u.g.n. uprawnia bowiem do odszkodowania jedynie określoną grupę byłych właścicieli w ustalonych warunkach – tych, których dom jednorodzinny przeszedł na własność Skarbu Państwa po 5 kwietnia 1958 r., oraz właścicieli działek, które przed dniem wejścia w życie dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel albo jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r. Uzasadnia to, zdaniem Prokuratora, twierdzenie skarżących, że rozwiązanie to wyłącza prawo do uzyskania słusznego odszkodowania przez

innych byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, co jest naruszeniem art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator podzielił również argumentację skarżących, że ustawodawca przekroczył konstytucyjne przesłanki dopuszczalności różnicowania sytuacji podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej w aspekcie ocenianej regulacji, które jest konstytucyjnie dopuszczalne, ale tylko wtedy, gdy służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Rozwiązanie przyjęte w art. 215 ust. 2 u.g.n. nie spełnia tego wymogu. Ustawodawca przyznał bowiem pewnej grupie właścicieli istotne uprawnienia majątkowe, pomijając innych właścicieli. Jest to naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych, a także wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności.

5. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2010 r. wyjaśnień w imieniu Prezydent m.st. Warszawy udzieliło Biuro Gospodarki Nieruchomościami. W piśmie z 3 grudnia 2010 r. zastępca Dyrektora Biura odpowiedział, że zdaniem Prezydent m.st. Warszawy, art. 215 u.g.n. nie jest sprzeczny z Konstytucją.

Treść zaskarżonego przepisu, stosownie do wyjaśnień przedstawionych w piśmie, wynika z wcześniejszych unormowań przyjętych przez ustawodawcę, mających na celu regulację określonych kategorii nieruchomości – gospodarstw rolnych, domów jednorodzinnych i nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne. Art. 215 u.g.n. jest dosłownym powtórzeniem art. 83 u.g.g., który zaś jest kontynuacją rozwiązania przyjętego w ustawie z 1958 r. Ustawodawca, nadając obecną treść art. 215 ust. 2 u.g.n., miał na celu ochronę praw nabytych osób, które złożyły wnioski o odszkodowanie w trybie przepisów u.g.g. i które nie zostały rozpatrzone do dnia wejścia w życie u.g.n.

Zdaniem Prezydent m.st. Warszawy, rozszerzenie kategorii nieruchomości przeznaczonych do odszkodowania powinno nastąpić w drodze osobnej ustawy (np. reprivatyzacyjnej). W ocenie Prezydent m.st. Warszawy, stwierdzenie niekonstytucyjności art. 215 u.g.n. uniemożliwi zakończenie toczących się już postępowań o odszkodowanie i odsunie w czasie zaspokojenie zasadnych roszczeń następców prawnych dawnych właścicieli.

6. W piśmie z 14 lutego 2011 r. Minister Infrastruktury, działając na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezesa Rady Ministrów, w odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2010 r., przedstawił opinię w sprawie skutków orzeczenia Trybunału dla budżetu państwa.

Minister Infrastruktury poinformował, że planowane jest podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia instrumentów umożliwiających zrekompensowanie skutków przejścia na podstawie dekretu warszawskiego nieruchomości warszawskich. Propozycję uregulowania problematyki reprivatyzacji zawiera przygotowany w Ministerstwie Skarbu Państwa rządowy projekt ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji. Określono w nim szacunkową wartość potencjalnych roszczeń, których wysokości w 2008 r. wynosiła około 140 mld złotych, z czego około 40 mld złotych stanowią roszczenia dotyczące nieruchomości warszawskich. Minister Infrastruktury podkreślił, że w związku z możliwościami finansowymi budżetu państwa, uwzględniając szczególną specyfikę dekretu warszawskiego, zachodzi konieczność odrębnego od powołanego projektu uregulowania kwestii zaspokojenia roszczeń z tytułu przejścia gruntów warszawskich.

Jednocześnie Minister Infrastruktury poinformował, że w związku z trudną sytuacją gospodarczą, w celu zwiększenia elastyczności wykorzystania przychodów osiąganych z prywatyzacji, na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 108, poz. 685) zmniejszono od 3 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2011 r.



wysokość odpisu na rachunek Funduszu Reprywatyzacji z 5% do 1,5% wpływów z ogólnej kwoty przychodów prywatyzacji. W ocenie Ministra Infrastruktury, przyjęte rozwiązania ustawowe ograniczają możliwości finansowania dodatkowych, nieprzewidzianych świadczeń z rachunku tego funduszu, który stanowi podstawowe zabezpieczenie pokrycia majątkowego zasądzonych roszczeń na podstawie przepisów aktów nacjonalizacyjnych. Ponadto w celu realizacji wypłat dodatkowych kwot świadczeń rekompensacyjnych zachodzi konieczność określenia dodatkowych źródeł finansowania świadczeń, zważywszy na fakt, że w uchwalonej 20 stycznia 2011 r. ustawie budżetowej na rok 2011 określono, że stan Funduszu Reprywatyzacji według planu na 2011 r. wynosi 4,66 mld złotych, w tym kwota planowanych wydatków na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa wynosi 692,4 mln złotych.

Podsumowując, Minister Infrastruktury stwierdził, że ewentualne rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie art. 215 ust. 2 u.g.n., w wyniku którego powiększyłyby się grono podmiotów uprawnionych do uzyskania odszkodowania za nieruchomości dekretowe, spowodowałoby niewątpliwie zwiększenie wydatków państwa, a to mogłoby być trudne do zrealizowania, gdyż obowiązującą zasadą ustalania wysokości odszkodowań na podstawie u.g.n. jest przyjęcie wartości rynkowej nieruchomości.

7. W piśmie z 16 maja 2011 r. Prezydent m.st. Warszawy przedstawił dodatkową opinię w sprawie.

W ocenie Prezydent m.st. Warszawy postępowanie w sprawie powinno zostać umorzone ze względu na niewyczerpanie przez skarżących drogi prawnej. Skarżący nie wnieśli bowiem odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego od decyzji z 11 marca 2004 r., nr 255/GK/2004, w której Prezydent m.st. Warszawy odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na ich rzecz. Zdaniem Prezydent m.st. Warszawy, uprzednie wyczerpanie drogi prawnej w postępowaniu o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego jest przesłanką i warunkiem wniosku o przyznanie odszkodowania. Tym samym nie został spełniony przez skarżących wymóg, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

W razie niepodzielenia powyższych wątpliwości przez Trybunał, Prezydent m.st. Warszawy wyraziła opinię, że zakwestionowana regulacja nie jest niezgodna z powołanymi w skardze wzorcami kontroli. Jej zdaniem, nie zachodzi podobieństwo sytuacji prawnej właścicieli domów wielorodzinnych i właścicieli domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną. Domy jednorodzinne służą zaspokojeniu własnych potrzeb mieszkaniowych właściciela i jego rodziny, zaś domy wielorodzinne służą celom komercyjnym – wynajmu i uzyskiwania dochodu z tego tytułu. Tym samym dopuszczalne było zróżnicowanie przez ustawodawcę sytuacji prawnej byłych właścicieli nieruchomości warszawskich.

Dopuszczalność zróżnicowania sytuacji podmiotów, o których mowa w art. 215 ust. 2 u.g.n. wynika także z zasady równowagi budżetowej i konieczności ochrony stabilności finansów publicznych. Równowaga budżetowa jest bowiem wartością chronioną konstytucyjnie, a Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przyznawał pierwszeństwo tej zasadzie, uzasadniając ingerencję i ograniczenie innych konstytucyjnych praw i wolności koniecznością równowagi budżetu. Zdaniem Prezydent m.st. Warszawy, obowiązek wypłaty odszkodowań również za budynki wielorodzinne spowodowałby zachwianie równowagi finansów m.st. Warszawy i doprowadziłby do tego, że nie mogłoby ono realizować dużej części zadań własnych wynikających z ustaw. Mogłoby to w konsekwencji wprowadzić na tyle poważne zakłócenia w funkcjonowaniu ładu społecznego, że możliwe jest powołanie argumentu „porządku publicznego” dla uzasadnienia dopuszczalności pozostawienia w niezmiennym kształcie art. 215 ust. 2 u.g.n. Tym samym przepis ten nie narusza zasady proporcjonalności

wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 215 ust. 2 u.g.n. nie narusza także art. 21 ust. 2 Konstytucji, bo skarżący nie zostali wyłączeni w ścisłym tego słowa znaczeniu. Należy przyjąć, że wyłączenie, o którym mowa w Konstytucji oraz u.g.n., nie jest tożsame z odjęciem własności z mocy prawa na podstawie dekretu lub aktów nacjonalizacyjnych. Ograniczenia prawa własności inne niż wyłączenie są dopuszczalne w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i nie ma do nich zastosowania art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Prezydent m.st. Warszawy podniosła również, że art. 215 ust. 2 u.g.n. powinien być oceniany jako zaniechanie ustawodawcze, a nie pominięcie legislacyjne. Celem tego przepisu nie jest kompleksowa regulacja rekompensowania skutków nacjonalizacji nieruchomości warszawskich, ale jest nim jedynie ochrona praw nabytych służących byłym właścicielom domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne. Tym samym brak przepisów reprivatyzacyjnych należy traktować jako zaniechanie ustawodawcy.

## II

1. O wzięcie udziału w rozprawie 31 maja 2011 r. poproszeni zostali Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy, Minister Infrastruktury oraz Minister Skarbu Państwa, w których imieniu wystąpili pełnomocnicy. Wyrazili oni opinie w sprawie oraz odpowiadali na pytania sędziów składu orzekającego.

2. Pełnomocnik skarżących w piśmie procesowym datowanym 27 maja 2011 r., lecz złożonym na rozprawie, cofnął zarzut skargi w części dotyczącej niezgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Sprecyzował również żądanie skargi w zakresie dotyczącym wzorców kontroli przez wskazanie relacji między nimi. W pozostałym zakresie podtrzymał zarzuty przedstawione w skardze i ich uzasadnienie.

Na rozprawie, przedstawiając treść pisma, odniósł się również do argumentacji zawartej w piśmie Prezydent m.st. Warszawy z 16 maja 2011 r. Zdaniem pełnomocnika skarżących, wyczerpanie drogi prawnej odnosi się do przedmiotu sprawy, który jest oparty na przepisie uznawanym przez skarżących za niezgodny z Konstytucją i należy je rozumieć jako wyczerpanie toku instancji danej sprawy, w której materialną i proceduralną podstawę orzekania stanowi kwestionowany przepis. Przedmiotem roszczenia skarżących jest odszkodowanie za utraconą nieruchomość, nie zaś roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego, i w sprawie o odszkodowanie wyczerpali oni przysługujące im środki, uzyskując ostateczne rozstrzygnięcie o braku podstaw do przyznania odszkodowania z uwagi na treść art. 215 ust. 2 u.g.n.

Pełnomocnik skarżących zakwestionował również pogląd, że art. 21 ust. 2 Konstytucji nie znajduje zastosowania w sprawie skarżących. Utrata własności budynku nastąpiła bowiem jako następstwo indywidualnej decyzji o odmowie przyznania własności czasowej, wydanej wobec ich poprzedników prawnych. Czynność ta niewątpliwie ma charakter wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji i u.g.n.

W odniesieniu do kwestii kwalifikacji zaskarżonej regulacji jako pominięcia czy zaniechania legislacyjnego pełnomocnik skarżących podkreślił, że od 1985 r. ustawodawca świadomie pozbawił roszczeń odszkodowawczych znaczną część uprawnionych. W ustawie z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości zostało bowiem wygaszone prawo do odszkodowania wynikające z dekretu warszawskiego, a tym samym została wprowadzona uprzywilejowana kategoria byłych właścicieli, którym prawo do odszkodowania zostało przyznane na zasadach obowiązujących w tej ustawie. A zatem art. 215 u.g.n., powtarzający wcześniejsze unormowania, był w zamyśle ustawodawcy jedyną i kompleksową regulacją roszczeń odszkodowawczych byłych właścicieli nieruchomości

warszawskich.

W ocenie pełnomocnika skarżących konstytucyjnie niedopuszczalne jest przyznanie pierwszeństwa zasadzie równowagi budżetowej przed zasadą równości. Prowadzi to bowiem do naruszenia zasady równości ponoszenia ciężarów publicznych. Zasada ta, wspierana zasadą sprawiedliwości społecznej, wymaga, aby ciężar taki był rekompensowany. Nie ma żadnego uzasadnienia, aby to jednostki ponosiły cały ciężar realizacji dobra publicznego.

3. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował stanowisko w sprawie w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. nie w całości, lecz w zakresie wskazanym w skardze konstytucyjnej.

4. W pozostałym zakresie uczestnicy postępowania podtrzymali pisemne stanowiska.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli i wzorce konstytucyjne.

W skardze konstytucyjnej Jana Skalskiego i Marka Skalskiego (dalej: skarżący) zaskarżony został art. 215 ust. 2 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.). Art. 215 u.g.n., zamieszczony w dziale VII u.g.n. jako przepis przejściowy, reguluje kwestię odszkodowania za niektóre nieruchomości, które przeszły na własność 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; dalej: dekret warszawski). Art. 215 ust. 1 u.g.n. stanowi, że przepisy tej ustawy dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwo rolne na gruntach, które na podstawie dekretu warszawskiego 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. Zakwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 215 ust. 2 u.g.n. przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów u.g.n. dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r. Zgodnie z art. 215 ust. 2 zdanie drugie u.g.n. w ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

Skarżący nie kwestionują całego art. 215 ust. 2 u.g.n., lecz określony zakres tego przepisu, a ściślej: treść normatywną w nim pominiętą. Zdaniem skarżących, art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim wyklucza stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, które na podstawie dekretu warszawskiego przeszły na własność państwa, do innych budynków niż domy jednorodzinne oraz do działek, które przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zarzuty skarżących dotyczą pozbawienia ich prawa do słusznego odszkodowania za nieruchomość utraconą w drodze wywłaszczenia, nierównego traktowania wobec prawa, nieproporcjonalnego i nieuzasadnionego zróżnicowania ochrony prawa do odszkodowania jako innego prawa majątkowego oraz

naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

## 2. Formalne przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Merytoryczną ocenę zarzutów skarżących poprzedzić musi rozstrzygnięcie kilku kwestii formalnych, warunkujących dopuszczalność merytorycznej kontroli skargi przez Trybunał oraz zakres tej kontroli.

2.1. Wskazany przez skarżących zakres zaskarżenia prowadzi do wniosku, że nie domagają się oni usunięcia z obrotu całego art. 215 ust. 2 u.g.n., ale chodzi im o zbadanie, czy jest on regulacją pełną z punktu widzenia powołanych przez nich wzorców kontroli. Skarżący argumentują bowiem, że ustawodawca „posłużył się regulacją częściową o niepełnym charakterze, w zakresie której ze względu na jej charakter i naturę powinien był unormować w poszanowaniu zasady równości także kwestie odszkodowań za budynki choćby większe od budynków jednorodzinnych i działki, które mogły służyć budownictwu choćby wielorodzinnemu” (s. 9 skargi konstytucyjnej). Dopuszczalność merytorycznej kontroli tego zarzutu jest uwarunkowana uprzednim zbadaniem przez Trybunał, czy w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym czy z pominięciem.

2.1.1. Należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozróżnia się zaniechanie prawodawcze i pominięcie prawodawcze (przyjęcie przez ustawodawcę uregulowania niepełnego). Zaniechanie prawodawcze polega na „niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych” (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52), czyli ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną. Natomiast w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. W przyjętym w polskim prawie ujęciu kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie ma w jego kompetencjach orzekania o zaniechaniach ustawodawczych. Dotyczy to także skarg konstytucyjnych, gdyż „brak (...) określonej regulacji (...) nie może (...) stanowić wyłącznego przedmiotu skargi konstytucyjnej” (postanowienie z 8 czerwca 2000 r., sygn. Ts 182/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 172). Nie budzi natomiast wątpliwości dopuszczalność kontroli regulacji niepełnych, czyli takich, które z punktu widzenia zasad konstytucyjnych mają zbyt wąski zakres zastosowania lub z uwagi na cel i przedmiot regulacji pomijają treści istotne. „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” (orzeczenie sygn. K 25/95). Trybunał stoi na stanowisku, że parlamentowi przysługuje szerokie pole decyzji, jakie dziedziny unormować, jeśli jednak decyzja taka zostanie podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana z poszanowaniem wymagań konstytucyjnych. Dogmatyczne uzasadnienie kontroli uregulowań niepełnych Trybunał sformułował w wyroku w sprawie o sygn. K 25/95, jednak już wcześniej, między innymi w orzeczeniu z 23 lutego 1993 r., sygn. K 10/92 (OTK w 1993 r., cz. 1, poz. 5), zakwestionował arbitralność określenia kręgu osób uprawnionych do świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników, w zakresie, w jakim ustawodawca nie uwzględnił małżonka wśród osób najbliższych ubezpieczonemu rolnikowi, którym przysługuje jednorazowe odszkodowanie z tytułu doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej. Dychotomiczny podział na niepodlegające kontroli Trybunału zaniechania prawodawcze oraz badane przezeń uregulowania niepełne został podtrzymany w orzeczeniach wydanych już po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. – po raz pierwszy w wyroku z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33 (zob. także m.in. wyroki z: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 19 maja 2003 r., sygn. K 39/01, OTK ZU nr 5/A/2003,

poz. 40; 8 listopada 2005 r., SK 25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112; z 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175; 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał zwracał uwagę, że oddzielenie zaniechania ustawodawczego i regulacji niepełnej wymaga odpowiedzi na pytanie, czy w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Przy 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. Na tym tle w postanowieniu z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut pominięcia w art. 140 u.g.n. pożądanej przez skarżącego regulacji nie znajduje uzasadnienia w tożsamości regulowanych materii. Sytuacja faktyczna skarżącego nie mieściła się bowiem w zakresie zastosowania zaskarżonego przepisu, tym samym nie można było uznać, że sformułowana przez niego norma prawna została pominięta przez ustawodawcę w treści art. 140 u.g.n. Inny natomiast wynik dała weryfikacja zarzutu w sprawie o sygn. SK 22/01, w której Trybunał, oceniając zawierający enumeratywne wyliczenie art. 216 u.g.n., przeprowadził analizę podobieństwa sytuacji pozostawionych poza zakresem regulacji zaskarżonego przepisu do tych, które zostały w nim unormowane. Trybunał podkreślił, że nie ocenia tego, czy konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy było rozszerzenie zasady stosowania zwrotu niewykorzystanej nieruchomości na sytuacje inne niż wyłączenie w rozumieniu u.g.n. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się na takie rozszerzenie, to powinien tego dokonać z poszanowaniem zasady równości. Ustalając listę ustaw, do których z mocy art. 216 u.g.n. będą stosowane zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, ustawodawca nie powinien działać w sposób arbitralny i miał obowiązek to ustalenie podporządkować kryteriom zgodnym z Konstytucją. Trybunał zakwalifikował zatem omawianą sytuację jako pominięcie ustawodawcze. Podobny wynik, z zastosowaniem tej samej metodologii, dała ocena konstytucyjności tego przepisu w wyroku Trybunału z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08 (niepubl.).

2.1.2. Z praktyki orzeczniczej Trybunału wynika, że problem regulacji niepełnych najczęściej pojawia się na tle sporu o równe traktowanie. W wyroku z 19 maja 2003 r., sygn. K 39/01, w którym Trybunał uznał za niezgodne art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji pominięcie w art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2001 r. Nr 127, poz. 1400, ze zm.) obywateli polskich w zakresie prawa do wystąpienia z wnioskiem w sprawie połączenia z rodziną i uprzywilejowanie w tej kwestii wyłącznie cudzoziemców, podkreślono, że „z istoty naruszenia zasady równego traktowania wynika między innymi, że jego przedmiotem jest brak określonej regulacji – takiej samej, podobnej lub zbliżonej – w odniesieniu do pewnej kategorii podmiotów. To właśnie owo pominięcie ma charakter dyskryminujący i dopiero odpowiednia zmiana przepisów poszerzająca krąg podmiotów, które mogą być adresatami określonego rozwiązania pozwala na wyeliminowanie nierównego traktowania w analizowanej sferze stosunków prawnych. Takiego stanu rzeczy nie można jednak utożsamiać ze stwierdzeniem istnienia luki w prawie. Przedmiotem oceny jest bowiem, inaczej niż w przypadku luki, nie tyle sam brak regulacji jako takiej, ale obowiązująca regulacja, której niekonstytucyjność polega na tworzeniu sytuacji dyskryminującej dla pewnej kategorii podmiotów”. Przykładowo zarzut pominięcia podmiotowego, to jest nieobjęcia regulacją pewnej kategorii czy grupy osób, był badany przez Trybunał także w:

- sprawie o sygn. K 25/95, w której Trybunał rozpoznawał zarzut pominięcia w ustawie z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych uprawnień do wstąpienia w

- stosunek najmu osób, które zawarły z najemcą lokalu umowę o sprawowanie nad nim opieki;
- sprawie o sygn. K 37/97 dotyczącej niezgodności art. 131 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku wojskowym w zakresie, w jakim nie uwzględnia żołnierzy uznanych za jedynych żywicieli rodzin oraz żołnierzy samotnych pośród uprawnionych do uzyskania świadczenia na pokrycie należności i opłat za zajmowane mieszkanie;
  - wyroku z 6 stycznia 2003 r., sygn. K 24/01 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 1), w którym Trybunał kontrolował zaskarżony przepis w zakresie, w jakim wyłączał z kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań na zasadach określonych w kontrolowanej ustawie pracowników zbywcy albo jego poprzednika prawnego, którzy zajmują mieszkania na podstawie umowy najmu na czas oznaczony, związanej ze stosunkiem pracy i zawartej po 11 listopada 1994 r.;
  - wyroku z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04 (OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90), w którym Trybunał uznał, że wyłączenie prawa nauczyciela zatrudnionego w placówce niepublicznej w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązującego etatu z grupy nauczycieli uprawnionych do wcześniejszej emerytury bez względu na wiek jest niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;
  - sprawie o sygn. K 49/07, w której Trybunał stwierdził niekonstytucyjność pominięcia przesłanki deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego, co doprowadziło do ukształtowania kręgu uprawnionych do świadczenia deportacyjnego z naruszeniem zasady równości i zasady sprawiedliwości społecznej (zob. także powołane w tym wyroku przykłady innych orzeczeń Trybunału dotyczących pominięcia niektórych przesłanek dostępu do świadczeń publicznych).

2.1.3. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy przyjąć, że postulowane przez skarżących rozszerzenie zakresu unormowania zawartego w art. 215 ust. 2 u.g.n. wykazuje konieczne podobieństwo z unormowaniem zawartym w tym przepisie. Skarżący nie żądają bowiem włączenia do zakresu regulacji objętej art. 215 ust. 2 u.g.n. nowego (odrębnego) rozszczenia, nieprzewidzianego w tym przepisie. Ich zarzut dotyczy tego, że ustawodawca unormował (mamy tym samym do czynienia z regulacją wydaną i obowiązującą, a nie z brakiem uregulowania danej materii) kwestię odszkodowania za nieruchomości przejęte na podstawie dekretu warszawskiego w taki sposób, że przyznał odszkodowanie tylko byłym właścicielom domów jednorodzinnych i nieruchomości, które mogły być przeznaczone pod zabudowę jednorodziną. Pomiął natomiast właścicieli innych nieruchomości, którzy również zostali pozbawieni własności na podstawie dekretu warszawskiego i im się nie należy odszkodowanie. W ocenie Trybunału, sytuacja faktyczna i prawna skarżących wykazuje na tyle duże podobieństwo z materią uregulowaną w zakwestionowanym przepisie, że dopuszczalna jest merytoryczna ocena tak sformułowanego zarzutu.

Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga w rozpatrywanej sprawie, czy konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy było uregulowanie w u.g.n. kwestii odszkodowania za nieruchomości warszawskie, ani nie ocenia celowości wyboru takiego sposobu zaspokojenia interesów majątkowych byłych właścicieli nieruchomości warszawskich i ich następców prawnych. Ustalenie konkretnych rozwiązań instytucjonalnych mieści się bowiem w ramach autonomii ustawodawcy. Przedmiotem oceny z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych jest istniejąca już w ustawie regulacja. Trybunał jest zaś uprawniony do zbadania, czy ustawodawca, pomijając w przepisie ustanawiającym prawo do odszkodowania za nieruchomości przejęte na podstawie dekretu warszawskiego byłych właścicieli innych domów niż jednorodzinne oraz gruntów przeznaczonych pod budownictwo inne niż jednorodzinne, nie działał w sposób arbitralny i czy przyjęte dla takiego rozwiązania kryteria mieszczą się w standardach konstytucyjnych.

2.2. Skarżący powołali w *petitum* skargi następujące wzorce: art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji.

W piśmie procesowym złożonym na rozprawie 31 maja 2011 r. pełnomocnik skarżących cofnął skargę w zakresie kontroli zakwestionowanego przepisu z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Tym samym postępowanie w tej części podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Ponadto pełnomocnik skarżących sprecyzował wzorce kontroli, wskazując zachodzące między nimi relacje. Ostatecznie zażądał stwierdzenia niezgodności art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie wskazanym w skardze z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał za dopuszczalne takie sprecyzowanie przedmiotu zaskarżenia, gdyż nie prowadzi ono do niedopuszczalnego na tym etapie postępowania rozszerzenia skargi.

2.2.1. Jeśli chodzi o art. 32 Konstytucji, to w piśmie procesowym złożonym na rozprawie pełnomocnik skarżących wskazał, że wzorcem kontroli jest jedynie art. 32 ust. 1 Konstytucji (powołany w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji). Nie oświadczył natomiast, inaczej niż w wypadku art. 77 ust. 1 Konstytucji, czy cofa zarzut dotyczący naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Jeśli zatem chodzi o art. 32 ust. 2 Konstytucji, to skarżący nie uzasadnili, jakie prawa wyrażone w tym przepisie i w jaki sposób narusza art. 215 ust. 2 u.g.n. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, skarżący powinien wskazać w skardze konstytucyjnej, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, oraz określić sposób ich naruszenia. W rozpatrywanej skardze wymóg ten nie został spełniony w odniesieniu do art. 32 ust. 2 Konstytucji. W związku z tym postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

2.2.2. Wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie jest także art. 2 Konstytucji powołany w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Z uzasadnienia skargi wynika zaś, że skarżący powołują art. 2 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli. Zdaniem skarżących, z przepisu tego wynika, między innymi, nakaz równego traktowania podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej (s. 10 skargi) oraz prawo do słusznego odszkodowania za wyłączone mienie (s. 5 pisma procesowego z 31 marca 2008 r.). Art. 2 Konstytucji może stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej tylko wówczas, gdy skarżący skonkretyzuje naruszenie prawa podmiotowego, to znaczy wskaże, jakie konstytucyjne prawo zostało naruszone wskutek naruszenia art. 2 Konstytucji. Jednakże wskazane przez skarżących prawa i zasady konstytucyjne nie mają swego zakotwiczenia w art. 2 Konstytucji, lecz wyrażają je inne normy konstytucyjne, także powołane w skardze jako wzorce kontroli. Tym samym, ze względu na brak uzasadnienia skargi w zakresie naruszenia art. 2 Konstytucji, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

2.2.3. Następnie Trybunał rozważył zasadność powołania jako wzorca kontroli art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten wyznacza konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wyłączenia. Zdaniem skarżących, art. 215 ust. 2 u.g.n. jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji przez to, że pozbawił ich prawa do odszkodowania za wyłączenie. Z uzasadnienia skargi wynika zaś, że zasadniczy zarzut skarżących dotyczy zróżnicowania przez ustawodawcę ochrony innego prawa majątkowego, jakim jest prawo do odszkodowania za nieruchomości wyłączone na podstawie dekretu warszawskiego. Co więcej, skarżący prawo do równego traktowania podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej wywodzą także z art. 21 ust. 2 Konstytucji (zob. s. 10 skargi). Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, że – wobec powołania przez skarżących wzorca, którym jest

art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, w pełni odpowiadającego treści sformułowanych przez nich zarzutów – zbędne jest badanie zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W tym zakresie postępowanie podlega zatem umorzeniu.

2.2.4. Nie budzi wątpliwości dopuszczalność wskazania jako wzorców kontroli art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po sprecyzowaniu wzorców powołanych w skardze przepisy te zostały wskazane jako związkowe w stosunku do art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ma to znaczenie ze względu na to, że wzorcem kontroli nie może być każdy przepis Konstytucji, ale tylko ten, który normuje wolność lub prawo podmiotowe.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej, bo nie wyraża odrębnych praw i wolności i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji. W rozpatrywanej sprawie skarżący nie wywodzą z tego przepisu określonych praw i wolności podmiotowych, lecz powołują go w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji w celu wykazania nieproporcjonalności ograniczeń praw wynikających z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Jeśli chodzi o art. 32 Konstytucji, to wyraża on przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego powinien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeśli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. Jest to zatem sytuacja „współstosowania” dwóch przepisów Konstytucji – prawa do równego traktowania i skonkretyzowanego prawa do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy zatem powołać oba przepisy Konstytucji, ponieważ dopiero one wyznaczają konstytucyjny status jednostki, który przez daną regulację został naruszony. Jeśli zaś uprawnienia są określone w innym akcie normatywnym niż Konstytucja, to art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie odrębną wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym. W wypadku gdy treść prawa wynika wyłącznie z ustawy, domaganie się ochrony tego prawa z powołaniem się tylko na zasadę równości nie ma więc konstytucyjnego wymiaru (zob. postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

Na gruncie rozpatrywanej sprawy omówiony problem, budzący spory w doktrynie prawnej i pewne wątpliwości w orzecznictwie Trybunału, nie ma znaczenia o tyle, że skarżący wskazali również art. 64 ust. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli konstytucyjnej. Tym samym ma miejsce sytuacja „współstosowania” dwóch przepisów Konstytucji: art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1. Mamy tu bowiem do czynienia nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej ochrony określonego prawa konstytucyjnego o charakterze majątkowym – prawa do odszkodowania.

2.2.5. Jeśli chodzi o wzorzec, którym jest art. 64 ust. 2 Konstytucji, to sposób sformułowania tego przepisu również może nasuwać wątpliwości, czy mieści on w sobie normy regulujące prawa i wolności człowieka i obywatela, a, co za tym idzie, czy jego naruszenie może być przesłanką skargi konstytucyjnej. Innymi słowy, chodzi o odpowiedź na pytanie, czy art. 64 ust. 2 Konstytucji jest jedynie uszczegółowionym potwierdzeniem zasady równości. W związku z rozpatrywaną sprawą Trybunał Konstytucyjny podziela dotychczasowe stanowisko Trybunału, że art. 64 ust. 2 Konstytucji formułuje podmiotowe prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Jest to prawo podmiotowe w tym sensie, że nie tylko rodzi zobowiązanie ustawodawcy lub organu stosującego prawo do zapewnienia wszystkim równości wobec prawa, ale wyposaża podmioty w uprawnienie do żądania równej ochrony wymienionych w nim praw: własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. Ścisłe powiązanie „równej dla wszystkich ochrony prawnej” z prawem do własności, innymi prawami majątkowymi i prawem dziedziczenia powoduje, że tak pojmowana równość staje się jego nieodłącznym aspektem, bez którego prawa z art. 64 ust. 2 Konstytucji pozbawione zostałyby swojej istoty. Równość, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie ma zatem



charakteru abstrakcyjnego. Odnosi się do konkretnych, wymienionych w tym przepisie praw i do zapewnienia im takiej właśnie, to jest równej ochrony (zob. wyroki z: 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34; 4 kwietnia 2005 r., sygn. SK 7/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 34).

Zasadnie zatem skarżący powołali w skardze art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż dopiero razem przepisy te wyznaczają konstytucyjny status jednostki, który przez zaskarżoną regulację został naruszony. Tym samym nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania w zakresie wzorca, którym jest art. 32 ust. 1 Konstytucji, ze względu na zbędność orzekania w sytuacji, gdy istnieje wzorzec szczegółowo regulujący dane prawo lub wolność (w tym wypadku równą ochronę własności i innych praw majątkowych).

### 3. Ewolucja rozwiązań prawnych w zakresie gruntów warszawskich.

Analizę zarzutów skarżących poprzedzi przedstawienie rozwiązań prawnych dotyczących nieruchomości warszawskich od wejścia w życie dekretu warszawskiego po czasy obecne w celu pokazania ewolucji uprawnień byłych właścicieli tych nieruchomości oraz czynników, które wpłynęły na kształt regulacji poddanej kontroli konstytucyjnej w rozpatrywanej sprawie.

#### 3.1. Dekret warszawski.

Dekret warszawski, ogłoszony 21 listopada 1945 r. i od tego dnia obowiązujący, stanowił w art. 1, że w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego przekazania do dyspozycji terenów i właściwego ich wykorzystania, wszelkie grunty na obszarze m. st. Warszawy przechodzą z dniem jego wejścia w życie na własność gminy m. st. Warszawy. Przepis ten wyjaśniał cel komunalizacji, który ma znaczenie dla interpretacji przepisów dekretu. Pozwala bowiem przyjąć, że dekret warszawski miał charakter planistyczny, a nie nacjonalizacyjny, czego potwierdzeniem jest jego art. 7 ust. 2, w którym byłym właścicielom przyznano prawo do otrzymania gruntu w wieczystą dzierżawę lub prawo zabudowy za opłatą symboliczną, które musiało być uwzględnione przez gminę (później Skarb Państwa), chyba że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Z perspektywy czasu można stwierdzić, że uprawnienie to pozostało jedynie na papierze, a organy administracji robiły wszystko, by jego realizację utrudnić (zob. S. Rudnicki, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 769). Trzeba jednak zauważyć, że podstawowa idea dekretu „umiastowienia” gruntów położonych na obszarze m.st. Warszawy nie była w ówczesnych realiach kwestionowana. Społeczeństwo rozumiało, że utrzymanie w całkowicie zburzonych dzielnicach miejskich stanu prywatnej własności nieruchomości warszawskich przy konieczności podjęcia gigantycznego dzieła odbudowy całkowicie zniszczonej stolicy za pomocą jedynie wówczas dostępnych środków publicznych wymaga zniesienia wszystkich przeszkód prawnych mogących utrudnić lub uniemożliwić proces odbudowy miasta (zob. tamże, s. 768).

W rozporządzeniu Ministra Odbudowy wydanym w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej z dnia 7 kwietnia 1946 r. w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 16, poz. 112) określono terminy i tryb obejmowania w posiadanie przez m.st. Warszawę powyższych gruntów. Zgodnie z nim grunty uważano za objęte w posiadanie przez m.st. Warszawę z dniem ogłoszenia w dzienniku urzędowym Zarządu Miejskiego protokołu z indywidualnych oględzin danej nieruchomości. Kolejne rozporządzenie uprościło ten tryb. Stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. (Dz. U. Nr 6, poz. 43) objęcie w posiadanie nieruchomości dotychczas nieobjętych następowało w drodze ogłoszeń Zarządu Miejskiego

m.st. Warszawy, które były podawane do publicznej wiadomości przez zamieszczenie w dzienniku urzędowym Zarządu Miejskiego i w jednym z poczytnych warszawskich pism codziennych oraz przez rozplakatowanie. Grunty uważano za objęte w posiadanie z dniem wydania dziennika urzędowego Zarządu Miejskiego, w którym zamieszczono ogłoszenie. Od tego dnia liczony był sześciomiesięczny termin złożenia wniosku o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną, zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

Art. 7 dekretu warszawskiego przyznał 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. Gmina miała obowiązek uwzględnić wniosek, jeśli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela można było pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania (w wypadku osoby prawnej – ponadto, gdy użytkowanie nie było sprzeczne z jej zadaniami ustawowymi lub statutowymi). Było to jedyne kryterium przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy. Wprawdzie w art. 7 ust. 5 dekretu warszawskiego jest mowa o nieprzyznaniu gruntu „z jakichkolwiek innych przyczyn”, jednak wykładnia tego przepisu nie oznacza, że owe inne przyczyny stanowią samodzielną przesłankę odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego (zob. wyrok SN z 7 lutego 1995 r., sygn. akt III ARN 83/94, OSNP nr 12/1995, poz. 142; D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Zielona Góra 2000, s. 12). Uwzględniając wniosek, gmina ustalała, pod jakim tytułem nastąpi przekazanie gruntu, oraz określała warunki zawarcia umowy. Jeśli wniosek nie był uwzględniany, gmina, zgodnie z art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego, zobowiązana była zaofiarować uprawnionemu na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej bądź prawo zabudowy na takim gruncie, o ile posiadała zapas gruntów. Prawo wieczystej dzierżawy oraz prawo zabudowy zostały zastąpione w 1946 r. prawem własności czasowej, a od 1961 r. – prawem użytkowania wieczystego.

Jeśli chodzi o własność budynków oraz innych przedmiotów znajdujących się na gruntach warszawskich, to zgodnie z art. 5 dekretu warszawskiego, rzeczy te tymczasowo pozostawały własnością dotychczasowych właścicieli, jako wyjątek od zasady *superficies solo cedit*. Budynki te stawały się własnością m.st. Warszawy dopiero z chwilą bezskutecznego upływu terminu złożenia wniosku o ustanowienie dzierżawy wieczystej albo prawa zabudowy albo z chwilą prawomocnego oddalenia takiego wniosku (art. 8 dekretu warszawskiego).

W razie niezgłoszenia wniosku albo nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi z jakichkolwiek powodów prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy gmina zobowiązana była uiścić odszkodowanie, stosownie do art. 7 ust. 5 dekretu warszawskiego. Odszkodowanie należało się także za wszystkie budynki, które przeszły na własność gminy. Odszkodowanie, unormowane w art. 9 dekretu warszawskiego, miało być ustalane przez miejską komisję szacunkową w wysokości skapitalizowanej wartości czynszu dzierżawnego (opłaty za prawo zabudowy) gruntu tej samej wartości użytkowej albo – w odniesieniu do budynków – ich wartości. Odszkodowanie miało być wypłacane w miejskich papierach wartościowych. Prawo do żądania odszkodowania powstawało po upływie sześciu miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez m.st. Warszawę i wygasało po upływie lat trzech od tego terminu. 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.

Na podstawie 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. Dopiero w 1990 r., na mocy 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.; dalej: ustawa z 10 maja 1990 r.), część nieruchomości wywłaszczonych na podstawie dekretu warszawskiego została skomunalizowana na rzecz m.st. Warszawy. Część zaś pozostaje nadal własnością Skarbu Państwa lub osób trzecich.

3.2. Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości.

Do sprawy odszkodowań za znacjonalizowane grunty warszawskie powrócono w ustawie 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.), która istotnie zmieniła uprawnienia byłych właścicieli tych gruntów. Po pierwsze, ustawa z 1958 r. dotychczasowe podstawy odmowy przyznania prawa użytkowania wieczystego, zawarte w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, rozciągnęła z mocą wsteczną na sytuacje wymienione w jej art. 3, który szeroko określał dopuszczalność wywłaszczenia, jeśli nieruchomość była niezbędna na cele użyteczności publicznej, na cele obrony państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych. Art. 54 ust. 2 ustawy z 1958 r. legalizował zaś decyzje odmawiające przyznania własności czasowej wydane przed wejściem w życie tej ustawy, jeżeli oceniane *ex post* byłyby zgodne z podstawami wywłaszczenia określonymi w ustawie z 1958 r. Po drugie, w art. 53 ustawy z 1958 r. zmieniono zasady wypłaty odszkodowań za określone nieruchomości, które przeszły na własność państwa na podstawie dekretu warszawskiego. Nieruchomości te to gospodarstwa rolne, sadownicze i warzywnicze na gruntach, jeśli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni prowadzący te gospodarstwa zostali pozbawieni ich użytkowania po 5 kwietnia 1958 r. (data wejścia w życie ustawy z 1958 r.), oraz domy jednorodzinne i jedna działka budowlana pod budowę domu jednorodzinnego, które przeszły na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r. W stosunku do wymienionych wyżej nieruchomości odszkodowanie miało być wypłacane na zasadach przewidzianych nie w dekrecie warszawskim, lecz w ustawie z 1958 r. (w tym zakresie wprost wyłączone zostało stosowanie art. 9 dekretu warszawskiego, dotyczącego odszkodowań). W pozostałych wypadkach do odszkodowania miały zastosowanie przepisy dekretu warszawskiego. Data 5 kwietnia 1958 r. nie miała żadnego innego uzasadnienia niż ekonomiczne, polegające na zmniejszeniu wydatków budżetu państwa (zob. Z. Strus, *Grunty warszawskie*, „Przegląd Sądowy” nr 10/2007, s. 14-15).

Ustawa z 1958 r. „wszczęła proces regulacji zastępczych, które ostatecznie utworzyły autonomiczny zespół norm, różnicujący w sposób niewytłumaczalny prawną sytuację byłych właścicieli gruntów warszawskich, a jednocześnie utrwały zastój w rozwoju miasta” (zob. tamże).

3.3. Uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie.

Uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie (M. P. Nr 6, poz. 18; dalej: uchwała nr 11) została wydana „w celu uporządkowania stanu prawnego terenów i położonych na nich domów jednorodzinnych, małych domów mieszkalnych oraz gospodarstw rolnych, sadowniczych i warzywniczych w granicach m. st. Warszawy z 1945 r.,” który wynikał z jej wstępu. Przyznawała przedwojennym właścicielom lub ich następcom prawnym dodatkowe uprawnienia. Umożliwiła na nowo składanie wniosków o ustanowienie użytkowania wieczystego tym osobom, które nie złożyły wniosków w terminie

przewidzianym w dekrete warszawskim. Dotyczyło to jednak jedynie ograniczonej kategorii nieruchomości. Chodziło bowiem tylko o grunty stanowiące jedną działkę budowlaną przeznaczoną pod budowę domu jednorodzinnego, jedną działkę zabudowaną domem jednorodzinnym, jedną działkę zabudowaną małym domem mieszkalnym w rozumieniu ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 228), jedną działkę zabudowaną budynkiem przeznaczonym na warsztat rzemieślniczy oraz gospodarstwo rolne, sadownicze i warzywnicze. Krąg uprawnionych został zatem zmniejszony w stosunku do dekretu warszawskiego. Ponadto uchwała nr 11 wyłączała spod działania jej przepisów tereny, w stosunku do których plan zagospodarowania przestrzennego lub wstępne jego założenia przewidywały inne przeznaczenie gruntu, gdy nastąpiło już zbycie terenu przez państwo na rzecz innych osób, gdy tereny lub położone na nich budynki i urządzenia były potrzebne na cele użyteczności publicznej, na cele obrony państwa lub do wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych albo na inne potrzeby publiczne. W razie śmierci byłego właściciela ograniczono krąg uprawnionych następców prawnych z tytułu dziedziczenia do małżonka, zstępnych i wstępnych spadkodawcy. Wniosek musiał być złożony w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały nr 11.

Jeśli chodzi o charakter prawny, to uchwała nr 11 była samoistnym aktem prawnym wydanym bez upoważnienia ustawowego. Znaczy to, że nie ma ona mocy powszechnie obowiązującej i obecnie nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnych (przed 1980 r., to jest w okresie poprzedzającym wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych, przyjmowano, że samoistne uchwały Rady Ministrów mogły stanowić podstawę do przyznania konkretnych uprawnień; zob. D. Kozłowska, E. Mzyk, *op.cit.*, s. 21 i n. i powołane tam orzecznictwo NSA). W sprawie o oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu przejętego na podstawie dekretu warszawskiego, wszczętej na wniosek byłego właściciela z powołaniem się na uchwałę nr 11, jeśli sprawa nie została zakończona decyzją ostateczną przed wejściem w życie u.g.n., może mieć zastosowanie art. 214 u.g.n. (zob. uchwała NSA z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPK 11/98, ONSA nr 1/1999, poz. 14).

3.4. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: u.g.g.) w art. 82 (przed ogłoszeniem tekstu jednolitego z 1991 r. art. 89) spowodowała wygaśnięcie prawa do odszkodowania za nieruchomości, budynki i inne części składowe nieruchomości przejęte przez państwo na podstawie art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu warszawskiego. Przewidziała jednocześnie w art. 83 (przed ogłoszeniem tekstu jednolitego z 1991 r. art. 90) możliwość odpowiedniego stosowania jej przepisów dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości w odniesieniu do określonych nieruchomości, to jest gospodarstw rolnych na gruntach, które na podstawie dekretu warszawskiego przeszły na własność państwa, jeżeli pozbawienie faktycznego władania tymi nieruchomościami nastąpiło po 5 kwietnia 1958 r., domów jednorodzinnych, jeżeli przeszły na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., oraz działek, który były przeznaczone pod budowę jednorodziną przed wejściem w życie dekretu warszawskiego, jeżeli pozbawienie możliwości władania nimi nastąpiło po 5 kwietnia 1958 r. W tym zakresie u.g.g. powtórzyła zatem odpowiednie regulacje z ustawy z 1958 r. Po nowelizacji u.g.g. z 1990 r. (ustawa z dnia 29 września 1990 r., Dz. U. Nr 79, poz. 464) dodano, że w ramach odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste jedną działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

W art. 82 ust. 2 u.g.g. przyznano osobom, które nigdy nie złożyły wniosku na

podstawie dekretu warszawskiego lub też nie mogły liczyć na pozytywne rozpatrzenie wniosku, możliwość zgłoszenia w terminie do 31 grudnia 1988 r. wniosków o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego należących do nich znacjonalizowanych gruntów. Chodziło jednak o ściśle określone nieruchomości: działki zabudowane domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi i domami, w których liczba izb nie przekraczała 20, a także domami, w których przed 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, oraz domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych.

W piśmiennictwie podkreślano, że przedstawiona wyżej regulacja nie załatwiła wszystkich spraw związanych z problematyką skomunalizowanych nieruchomości warszawskich. Na jej podstawie zwrócono tylko część budynków dawnym właścicielom, a przekreślono prawo do odszkodowania tych wszystkich, którym nieruchomości z różnych przyczyn nie można zwrócić, pomimo że odszkodowanie nie zostało nigdy wypłacone. Zwracano również uwagę, że przepisy dotyczące gruntów warszawskich wywołały wiele zastrzeżeń od strony prawnej, jak i moralno-etycznej. Dekret warszawski przewidywał bowiem odszkodowanie za wszelkie nieruchomości. Pozbawienie prawa do odszkodowania w art. 82 ust. 1 u.g.g. godzi w zawartą w Konstytucji zasadę ochrony własności, zaś zróżnicowanie praw byłych właścicieli nieruchomości warszawskich w art. 82 i art. 83 u.g.g. narusza zasadę równości wobec prawa (zob. J. Stoksik, *Grunty warszawskie. Roszczenia wynikające z przejścia gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy*, Jurysta nr 3/1993, s. 9-10). Dezaprobata dla rozwiązań zawartych w u.g.g. znalazła wyraz w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, do którego w pierwszym roku jego działalności wpłynęło około 500 wniosków dotyczących niezakończonych spraw odszkodowań za grunty warszawskie. Jedno ze swych pierwszych wystąpień Rzecznik skierował do Prezydium Sejmu, wnioskując o podjęcie właściwej inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do uchylecia art. 82 ust. 1 u.g.g. Podkreślił, że przyczyną jego interwencji nie był sam fakt odjęcia własności, lecz okoliczność niedotrzymania słowa przez ustawodawcę w kwestii uregulowania sprawy odszkodowania. Rzecznik uważał bowiem, że słowo ustawodawcy – przyrzeczenie spłaty przez emisję papierów wartościowych – powinno być dotrzymane. Podkreślił jednocześnie, że nie bierze udziału w dyskusji na temat dalej idących projektów rewindykacyjnych (zob. wystąpienie RPO/Ł/8/88, a także *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 XII 1988-30 XI 1989*, Biuletyn RPO. Materiały nr 5/1990, s. 53).

Niektóre przepisy u.g.g., w tym art. 90 ust. 2 (w tekście jednolitym z 1991 r. art. 83 ust. 2), były przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 31 maja 1989 r., sygn. K 2/88 (OTK w 1989 r., poz. 1). Trybunał orzekł, że pozbawienie w art. 90 ust. 2 u.g.g. byłych właścicieli możliwości wyboru formy odszkodowania przez pominięcie przyznanego i niezrealizowanego prawa do działki zamiennej stanowi naruszenie konstytucyjnej gwarancji poszanowania własności osobistej. W uzasadnieniu omawianego orzeczenia Trybunał zwrócił jednocześnie uwagę, że zagadnienie odszkodowań za przejęte przez państwo grunty na obszarze m.st. Warszawy zostało uregulowane w u.g.g. w sposób niekorzystny dla byłych właścicieli nieruchomości, ponieważ pozbawiło ich prawa do odszkodowań za te grunty. Z chwilą wejścia w życie u.g.g. byli właściciele utracili tak roszczenia o przyznanie im gruntów zamiennych, jak i roszczenia o odszkodowanie, które były im w dekrecie warszawskim przyznane i co pewien czas formalnie potwierdzane (w ustawie z 1958 r. i uchwale nr 11). Wygasły one na podstawie art. 89 ust. 1 u.g.g. (w tekście jednolitym z 1991 r. art. 82 ust. 1) wskutek niepodjęcia przez właściwe organy państwowe stosownych czynności. Art. 90 ust. 2 u.g.g. (tekst jednolity – art. 83 ust. 2) wprowadził zamiast wygasłego prawa do odszkodowania na podstawie dekretu warszawskiego odszkodowanie tylko za określone kategorie wywłaszczonych nieruchomości. Szerszy problem oceny regulacji prawnej zobowiązań państwa z tytułu skomunalizowania, a następnie upaństwowienia nieruchomości

warszawskich, z uwagi na to, że zagadnienie to nie było przedmiotem wniosku skierowanego do Trybunału, nie został przez Trybunał poruszony na gruncie tej sprawy.

### 3.5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Kontynuację rozwiązania przyjętego w u.g.g. (a także – pośrednio – w ustawie z 1958 r.) zawierają przepisy art. 214 i art. 215 u.g.n., aktualnie regulujące kwestię odszkodowania za nieruchomości przejęte na własność państwa na mocy dekretu warszawskiego.

Art. 214 u.g.n. nawiązuje do wygaśnięcia prawa do odszkodowania na rzecz byłych właścicieli z dekretu warszawskiego, o czym stanowił art. 82 ust. 1 u.g.g. Na podstawie art. 214 u.g.n. byli właściciele, których prawa do odszkodowania przewidzianego w art. 7 i art. 8 dekretu warszawskiego wygasły wskutek upływu terminu określonego w art. 9 ust. 2 dekretu warszawskiego albo na podstawie art. 82 ust. 1 u.g.g., a skorzystali oni do 31 grudnia 1988 r. z ustanowionego w art. 82 u.g.g. terminu zgłoszenia wniosku o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, mogą żądać zwrotu jednej nieruchomości. Uprawnienie wynikające z art. 214 u.g.n. dotyczyło jedynie określonych kategorii nieruchomości, analogicznie do rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę w art. 82 ust. 2 u.g.g.

Jeśli chodzi o kwestię odszkodowania, to reguluje ją art. 215 u.g.n., będący powtórzeniem art. 83 u.g.g. Uprawnionymi do odszkodowania realizowanego na podstawie przepisów u.g.n. są byli właściciele (ich następcy prawni): 1) gospodarstw rolnych na gruntach, które na podstawie dekretu warszawskiego przeszły na własność państwa, jeżeli zostali pozbawieni faktycznego władania gospodarstwem po 5 kwietnia 1958 r.; 2) domów jednorodzinnych, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., 3) działek; które przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego. Z regulacji tej wynika, że u.g.n. (a wcześniej u.g.g.) nie tylko nie rozszerzyła uprawnień byłych właścicieli do odszkodowania, lecz znacznie je ograniczyła ze względu na wprowadzenie dodatkowej przesłanki, niewystępującej w art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r., uzależniającej odszkodowanie od dokonania oceny, czy działka budowlana mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne przed wejściem w życie dekretu warszawskiego (art. 53 ust. 2 ustawy z 1958 r. wymagał, aby działka była przeznaczona pod budowę domu jednorodzinnego bez ustanawiania cezurę czasowej). Dla byłych właścicieli, którzy nie są wymienieni w art. 215 u.g.n., nie przewidziano możliwości ubiegania się o odszkodowanie za utracone grunty.

Odszkodowanie ustala się, stosując odpowiednio przepisy dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, co znaczy, że stosuje się zarówno przepisy materialnoprawne, mające wpływ na jego wysokość, jak i przepisy proceduralne, określające tryb jego ustalania. Jeżeli właścicielem przejętego gruntu stała się gmina w wyniku komunalizacji na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r., na niej ciąży obowiązek zapłaty odszkodowania. Jeśli grunt nie został skomunalizowany, zobowiązany do zapłaty odszkodowania jest Skarb Państwa. Żądanie odszkodowania nie jest ograniczone żadnym terminem.

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. wyrok WSA w Warszawie z 21 maja 2004 r., sygn. akt I SA 2187/02, Lex nr 148911, wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1041/07, Lex nr 463539). Możliwość skorzystania z uprawnienia do odszkodowania, o którym mowa w art. 215 ust. 2 u.g.n., w odniesieniu do domu jednorodzinnego, istnieje wówczas, gdy zostaną spełnione łącznie następujące warunki: grunt i dom podlegały przepisom dekretu warszawskiego, dom przeszedł na własność Skarbu Państwa po 5 kwietnia 1958 r. oraz był to dom jednorodzinny. Odszkodowanie przysługuje tylko za dom. Grunt pod nim przeszedł na własność państwa bez odszkodowania. Natomiast ustalenie odszkodowania za działkę musi być poprzedzone stwierdzeniem, że podlegała ona przepisom dekretu warszawskiego, a ponadto mogła być przed dniem jego wejścia w życie przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. Konieczne jest również, aby poprzedni właściciel i jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r. (zob. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2008, s. 688 i n. oraz wyrok WSA w Warszawie z 20 lutego 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 921/05, Lex nr 203893).

W piśmiennictwie podkreśla się, że art. 215 u.g.n. jest powieleniem art. 83 u.g.g., który to z kolei stanowił kontynuację rozwiązania przyjętego w art. 53 ustawy z 1958 r. (zob. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 1375; *Ustawa...*, red. G. Bieniek, s. 687). Przyjęcie takiego rozwiązania przez ustawodawcę, biorąc pod uwagę zupełnie nowe okoliczności, w jakich u.g.n. była uchwalana, zdaniem autorów, „może co najmniej dziwić i daje podstawy do powątpiewania w chęć ustawodawcy do definitywnego uregulowania kwestii gruntów warszawskich” (zob. M. Górski, *Problematyka własności nieruchomości warszawskich w okresie PRL i przemian ustrojowych*, Toruń 2006, s. 95-96). Autor ten podkreśla, że obecnie obowiązujące przepisy w żaden sposób nie prowadzą do rozwiązania tej skomplikowanej sprawy, utrzymując wytworzone przez ostatnie 60 lat zróżnicowanie sytuacji prawnej dawnych właścicieli. Zauważa się również, że przewidziana w art. 215 ust. 2 u.g.n. możliwość zastosowania przepisów o odszkodowaniach za wywłaszczenie nieruchomości do niektórych kategorii nieruchomości przejętych przez państwo na mocy dekretu warszawskiego jest ograniczoną formą zadośćuczynienia wobec właścicieli i ich następców prawnych, pozbawionych możliwości uzyskania rekompensaty na podstawie przepisów dekretu warszawskiego (zob. J. Jaworski i in., *op. cit.*, s. 1375; wyrok WSA w Warszawie z 20 października 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 1493/04, Lex nr 191271). Akcentowany jest także brak aksjologicznego uzasadnienia ograniczenia w u.g.n. kategorii nieruchomości, których właściciele są uprawnieni do odszkodowania według tej ustawy, i pozbawienia pozostałej grupy, która poniosła większy ciężar przebudowy struktury własności m.st. Warszawy oraz utrzymywania podziału uprawnionych według dowolnego kryterium wejścia w życie ustawy z 1958 r. (zob. Z. Strus, *op. cit.*, s. 19).

### 3.6. Umowy międzynarodowe.

Komunalizacja gruntów warszawskich objęła także nieruchomości należące do cudzoziemców. Wskutek sprzeciwu krajów pochodzenia tych osób, rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zawarł z kilkoma państwami umowy dwustronne o uregulowaniu roszczeń finansowych. Układy te polegały na przejściu przez drugie państwo odpowiedzialności za uregulowanie roszczeń swoich obywateli i zarejestrowanych w nich osób prawnych z tytułu mienia utraconego w Polsce wskutek działań nacjonalizacyjno-wywłaszczeniowych w zamian za zaoferowanie przez państwo polskie zryczałtowanej kwoty wypłacanej poszkodowanym za pośrednictwem drugiego państwa. Układy zastrzegały na rzecz poszkodowanych prawo wyboru, wobec którego państwa skierują roszczenie odszkodowawcze. Spełnienie za zgodą poszkodowanego świadczenia przez państwo

przejmujące zobowiązanie Polski zwalniało ją z obowiązku odszkodowawczego (zob. tamże, s. 18). Niedopuszczalne jest podwójne skorzystanie z obu opcji. Polska zawarła takie umowy między innymi z Francją, Wielką Brytanią, Szwajcarią, Szwecją, Grecją, Stanami Zjednoczonymi i Kanadą.

W ustawie z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. Nr 12, poz. 65) postanowiono, że na podstawie tych umów własność nieruchomości cudzoziemców pochodzących z danych państw obcych oraz uprawnienia wynikające z wieczystego użytkowania lub z ustanowionych na rzecz tych osób ograniczonych praw rzeczowych przechodziły na rzecz Skarbu Państwa, co mogło być potwierdzone dokonaniem odpowiednich księgach wieczystych wpisów w księgach wieczystych. Podstawą wpisu była decyzja ministra finansów o charakterze deklaratoryjnym (zob. A. Hetko, *Dekret warszawski – postępujące wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 106).

#### 4. Aktualny status prawny byłych właścicieli nieruchomości warszawskich.

Status prawny byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych) jest obecnie bardzo zróżnicowany, co jest efektem licznych zmian stanu prawnego i braku definitywnego uregulowania tej kwestii w czasach współczesnych. Wskazać można osoby, które złożyły stosowne wnioski o przyznanie prawa do gruntu w przewidzianych terminach i wnioski te nie zostały do tej pory rozpatrzone. Są też osoby, które złożyły stosowne wnioski w przewidzianych terminach i którym odmówiono prawa do gruntu lub odszkodowania. Część z tych osób aktualnie doprowadziła na podstawie art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) do wzruszenia orzeczeń o nieprzyznaniu prawa do gruntu lub odszkodowania albo postępowania w tej kwestii toczą się przed organami administracji i sądami. Ostateczne decyzje o stwierdzeniu nieważności orzeczeń odmawiających przyznania prawa do gruntu powodują usunięcie tych orzeczeń z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*. W efekcie przywrócony zostaje taki stan prawny nieruchomości, jak gdyby wniosek dekretowy nigdy nie został rozpatrzony. Budynki, zgodnie z art. 5 dekretu warszawskiego, stają się ponownie własnością poprzednich właścicieli (ich następców prawnych), a do rozpatrzenia pozostaje wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie prawa użytkowania wieczystego). Ponadto są również osoby, które nie złożyły w terminie wniosku o przyznanie prawa do gruntu i w ramach dotychczasowych możliwości prawnych nie ubiegały się o przyznanie jakichkolwiek uprawnień w stosunku do gruntów i budynków. Są również osoby, które zostały – przynajmniej częściowo – zaspokojone na podstawie dekretu warszawskiego czy regulacji późniejszych (zob. A. Hetko, tamże., s. 101, M. Górski, *op.cit.*, s. 101 i n.).

Z informacji zamieszczonych na stronie internetowej m.st. Warszawy w dokumencie „Charakterystyka zagadnień związanych z obowiązywaniem na terenie m.st. Warszawy dekretu warszawskiego” wynika, że dekret warszawski objął swoim działaniem teren o powierzchni około 14 146 hektarów. W latach 1948–1949 dawni właściciele nieruchomości złożyli około 17 000 wniosków o przyznanie prawa do gruntu, z których większość została w latach późniejszych rozpatrzona odmownie. Natomiast część z nich w ogóle nie została jeszcze rozpatrzona. Obecnie postępowania administracyjne związane z roszczeniami dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich toczą się przed Prezydentem m.st. Warszawy jako organem pierwszej instancji, reprezentowanym przez Biuro Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m.st. Warszawy. Dostępny na stronie internetowej m.st. Warszawy wykaz nieruchomości zabudowanych objętych roszczeniami dawnych właścicieli lub ich następców prawnych (aktualny na 10 listopada 2010 r.) zawiera ponad 2200 adresów. Jeśli nieruchomość należy obecnie do Skarbu Państwa, wnioski o ustanowienie użytkowania



wieczystego rozpatruje Starosta Powiatu Warszawskiego, którego funkcję od 2002 r. pełni Prezydent m.st. Warszawy.

Postępowania w sprawie skarg byłych właścicieli nieruchomości warszawskich i ich następców prawnych toczą się również przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej: ETPC) w Strasburgu. Dotyczą przewlekłości postępowań administracyjnych w sprawach roszczeń do nieruchomości warszawskich, czyli naruszenia art. 6 § 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.), zgodnie z którym każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie. Liczne skargi polskich obywateli zostały uwzględnione przez ETPC (zob. wyroki z: 9 marca 2004 r. w sprawie Jabłońska przeciwko Polsce, skarga nr 60225/00; 22 marca 2005 r. w sprawie Szenk przeciwko Polsce, skarga nr 67979/01; 1 lutego 2005 r. w sprawie Beller przeciwko Polsce, skarga nr 51837/99; 28 marca 2006 r. w sprawie Koss przeciwko Polsce, skarga nr 52495/99; 17 października 2006 r. w sprawie Grabiński przeciwko Polsce, skarga nr 43702/02; 1 lipca 2008 r. w sprawie Berent-Derda przeciwko Polsce, skarga nr 23484/02; 21 kwietnia 2009 r. w sprawie Serafin i in. przeciwko Polsce, skarga nr 36980/04; 7 lipca 2009 r. w sprawie Prądyńska-Pozdniakow, skarga nr 20982/07; 7 lipca 2009 r. w sprawie Tymieniecki przeciwko Polsce, skarga nr 33744/06; 20 października 2009 r. w sprawie Radoszewska-Zakościelna przeciwko Polsce, skarga nr 858/08; 1 czerwca 2010 r. w sprawie Derda przeciwko Polsce, skarga nr 58154/08). W ocenie ETPC, wprawdzie sprawy dotyczące zwrotu nieruchomości objętych dekretem warszawskim charakteryzują się znaczną złożonością kwestii faktycznych i prawnych, jednak nie uzasadnia to przedłużania postępowań administracyjnych w tych sprawach ponad przeciętną miarę. Trybunał zwracał również uwagę, że przewlekłość postępowań nie wynikała w żaden sposób z działań samych skarżących, a odpowiedzialność za naruszenie rozsądnego terminu rozpoznania sprawy spoczywa na organach administracji, których działania cechowały poważne opóźnienia i długie okresy całkowitego braku aktywności, pomimo upomnień ze strony samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów administracyjnych.

##### 5. Podsumowanie.

Podsumowując zaprezentowany wyżej stan prawny nieruchomości warszawskich od chwili wejścia w życie dekretu warszawskiego do dzisiaj, nie ulega wątpliwości, że aktualna sytuacja prawna gruntów warszawskich jest wynikiem regulacji sprzed ponad 60 lat. Wszczęty przez ustawę z 1958 r. proces regulacji zastępczych (w stosunku do przepisów dekretu warszawskiego) doprowadził do utworzenia autonomicznego zespołu norm, które bez żadnego uzasadnienia zróżnicowały sytuację byłych właścicieli nieruchomości warszawskich pod względem prawa do wywłaszczonych nieruchomości i odszkodowania za nie. W piśmiennictwie proces, który ukształtował sytuację prawną tych osób, określa się mianem „postępującego wywłaszczenia nieruchomości”, polegającego na rozciągniętym w czasie odejmowaniu własności, w którym kolejne prawa lub sfery uprawnień są odbierane sukcesywnie albo są zastępowane przyznaniem praw coraz słabszych (zob. A. Hetko, *op.cit.*, s. XXV).

W uchwale z 18 czerwca 1996 r., sygn. W 19/95 (OTK ZU nr 3/1996, poz. 25), Trybunał Konstytucyjny, odpowiadając na pytania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w sprawie wykładni niektórych przepisów u.g.g., stwierdził, że „byli właściciele tzw. gruntów warszawskich nie zostali potraktowani przez władze publiczne w sposób zgodny z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (...). Praktyka władz administracyjnych rozminęła się z przepisami dekretu z 26 października 1945 r. (...). Wnioski o przyznanie odpowiednich praw [określonych w dekreście warszawskim] w praktyce (...) często nie były uwzględniane (...). Po upaństwowieniu mienia gminy m.st. Warszawy organy państwowe nie poczuwały się do

zadośćuczynienia roszczeniom wynikającym z dekretu z 26 października 1945 r., mimo że (...) nadal obowiązywał. (...) Powyższe okoliczności sprawiają, że z przyczyn leżących po stronie ustawodawcy, a także po stronie organów stosujących prawo znaczna część osób, które utraciły własność na mocy dekretu z 26 października 1945 r., znalazła się w sytuacji niestabilności lub niepewności co do ich praw, bez otrzymania sprawiedliwego zadośćuczynienia za utratę majątku na rzecz dzieła odbudowy Warszawy, wbrew literze i założeniom dekretu z 1945 roku”.

## 6. Wzorce kontroli.

6.1. Podstawowym wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie jest art. 64 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym własność i inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Z argumentacji skarżących wynika, że zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji wiążą oni w większym stopniu z ochroną prawa do odszkodowania – jako „innego prawa majątkowego”, o którym mowa w tym przepisie. Jedynie pośrednio dotyczy on ochrony własności nieruchomości przejętych w trybie dekretu warszawskiego (zob. s. 5 pisma procesowego skarżących z 31 marca 2008 r.).

Konstytucyjna gwarancja własności w art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje, oprócz własności *sensu stricto* oraz innych praw majątkowych o charakterze bezwzględnym, także prawa o charakterze obligacyjnym, w tym prawo do odszkodowania (zob. E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, referat na XIII Konferencję Sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, Warszawa, 24 czerwca 2009 r., zob. także wyroki z: 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58; 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128; 2 grudnia 2008 r., sygn. K 37/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 172). Prawo to podlega zatem równej dla wszystkich ochronie zadeklarowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97) Trybunał wskazał na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. W rezultacie prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Nie dotyczy ona jednak gwarancji określonej treści praw podmiotowych, jego skuteczności względem określonych osób, lecz istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Obowiązkiem ustawodawcy jest nie tylko tworzenie przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć. Jednocześnie Trybunał podkreślał, że równa ochrona nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość ochrony w tym świetle odnosi się zatem jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W płaszczyźnie podmiotowej zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Zróżnicowanie może być jednak konsekwencją związania podmiotów publicznych, w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych (zob. wyroki z: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124; a także: L. Garlicki, uwagi do art. 64 Konstytucji. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 332 i n.).

Art. 64 ust. 2 Konstytucji trzeba ponadto traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia. Z tego względu musi on być interpretowany i stosowany w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny między innymi w wyroku z 2 czerwca 1999 r. (sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94).

6.2. Pozostałe wzorce kontroli powołane w skardze konstytucyjnej, to jest art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, mają charakter związkowy w stosunku do art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Art. 32 ust. 1 Konstytucji ma szczególne znaczenie dla interpretacji art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jak już wspomniano, równa dla wszystkich ochrona praw majątkowych powinna być interpretowana w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne, wyrażonego w art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Zasada równości wszystkich wobec prawa zawarta w art. 32 ust. 1 Konstytucji wyraża nakaz traktowania podmiotów podobnych w sposób podobny, dopuszczając jednocześnie traktowanie podmiotów odmiennych w sposób odmienny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego niezmienna pozostała formuła wyrażona jeszcze w porządku prawnym pod rządami Konstytucji z 1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.; dalej: Konstytucja PRL), że konstytucyjna zasada równości polega na tym, iż wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną, mają być traktowani równo. Równe traktowanie znaczy traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Definicja ta ugruntowała się również w obecnym porządku konstytucyjnym (zob. m.in. orzeczenia z: 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1; 20 grudnia 1994 r., sygn. K 8/94, OTK w 1994 r., cz. 2, poz. 43; wyroki z: 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że równość oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych adresatów norm prawnych. Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem.

Nierówne potraktowanie podmiotów przynależnych do tej samej klasy oznacza, że doszło do wprowadzenia różnicowania. Wówczas mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, co jednak nie zawsze jest równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania (zob. wyrok TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24). W odniesieniu do każdej regulacji Trybunał musi najpierw ustalić, na podstawie jakiego kryterium dokonano różnicowania adresatów normy prawnej, a następnie rozważyć, czy różnicowanie to było uzasadnione (zob. wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70). Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania muszą mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Muszą ponadto spełniać wymóg proporcjonalności, wyrażający się w tym, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Wreszcie, różnicowanie musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok sygn. K 10/04).

6.3. Art. 31 ust. 3 Konstytucji, ustanawiający zasadę proporcjonalności ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych, ma znaczenie nie tylko dla interpretacji przesłanek

dopuszczalności wyłączenia, lecz także dla warunków ograniczania prawa do odszkodowania, które, jako „inne prawo majątkowe”, ma zagwarantowaną ochronę konstytucyjną. Zgodnie z tym przepisem „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza zatem ustanawianie ograniczeń korzystania z wolności i praw tylko pod warunkiem, że jest to konieczne dla realizacji jednej z sześciu wartości w nim wskazanych. Wyliczenie zawarte w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że jeśli ograniczenie danej wolności lub prawa nie znajdzie uzasadnienia w żadnej z wymienionych wartości, ograniczenie takie nie może być ustanowione, chyba że zezwala na to szczególny przepis konstytucyjny (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 31 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003).

Zasada proporcjonalności zakazuje ustawodawcy nadmiernej ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Uniwersalnie jest ona rozumiana jako „nakaz podejmowania środków adekwatnych do założonych celów” (zob. K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 265 i n.). Trybunał Konstytucyjny, badając, czy dane ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności mieści się w zasadzie proporcjonalności, poszukuje odpowiedzi na trzy pytania: czy może ono doprowadzić do zamierzonych skutków, czy jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związane, oraz czy efekty ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela (zob. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. 1, poz. 12).

## 7. Analiza konstytucyjności art. 215 ust. 2 u.g.n.

7.1. Nie ulega wątpliwości, że zakwestionowany art. 215 ust. 2 u.g.n. ogranicza podmiotowo i przedmiotowo prawo do odszkodowania za nieruchomości przejęte przez państwo na podstawie dekretu warszawskiego i różnicuje w tym zakresie uprawnienia byłych właścicieli i ich następców prawnych do odszkodowania za mienie znacjonalizowane na podstawie dekretu warszawskiego. Okoliczność ta sama w sobie nie przesądza jednak automatycznie o jego niekonstytucyjności. Celem art. 215 u.g.n., umieszczonego w dziale VII u.g.n. „Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe”, nie była kompleksowa regulacja problematyki zwrotu skomunalizowanych i znacjonalizowanych nieruchomości warszawskich. Według wyjaśnień zawartych w pismach Prezydent m.st. Warszawy z 3 grudnia 2010 r. i 16 maja 2011 r., ustawodawca, nadając obecną treść art. 215 ust. 2 u.g.n., miał na celu ochronę praw nabytych osób, które złożyły wnioski o odszkodowanie w trybie przepisów u.g.g. i które nie zostały rozpatrzone do wejścia w życie u.g.n. Wynika to również z art. 233 u.g.n., zgodnie z którym do spraw wszczętych, lecz niezakończonych decyzją ostateczną przed wejściem w życie tej ustawy, stosuje się jej przepisy.

Ocena zaskarżonej regulacji nie może jednak ograniczać się do powyższej konstatacji, opartej na twierdzeniu, że art. 215 ust. 2 u.g.n. jest dosłownym powtórzeniem wcześniejszych regulacji zawartych w ustawie z 1958 r. i w u.g.g. i stanowi wyraz polityki ustawodawcy zmierzającej do ograniczenia zakresu odpowiedzialności państwa w kwestii odszkodowania za grunty warszawskie. Nie można bowiem abstrahować od okoliczności, że wcześniejsze regulacje były pochodną założeń ustrojowych PRL i wynikających z nich potrzeb społecznych i gospodarczych, kształtujących jakość i granice ochrony prawnej prawa

własności całkowicie odmiennie, niż jest to przyjęte obecnie na gruncie Konstytucji z 1997 r. Założenia ustrojowe wyrażone w Konstytucji PRL, odrzucające gospodarkę wolnorynkową na korzyść centralnie sterowanej, polegały bowiem na zróżnicowaniu form własności według kryterium przedmiotowego i podmiotowego. Konstytucja PRL usankcjonowała przejęcie przez państwo mienia prywatnego, tworząc na wzór radziecki własność ogólnonarodową, zorganizowaną według zasady jedności mienia ogólnonarodowego, która przysługiwała niepodzielnie państwu. Podział własności został utrwalony w uchwalonej 23 kwietnia 1964 r. ustawie – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.), zgodnie z którą własność dzieliła się na własność społeczną, przez którą rozumiano własność ogólnonarodową (państwową), spółdzielczą i własność innych organizacji społecznych ludu pracującego (art. 126 k.c.), własność osobistą (art. 132 k.c.), własność indywidualnych gospodarstw chłopskich (art. 131 k.c.) oraz własność prywatną, zwaną indywidualną własnością osób fizycznych (art. 130 k.c.). Przedmiotem własności osobistej były w zasadzie wyłącznie dobra konsumpcyjne, służące do zaspokajania osobistych potrzeb właściciela i jego bliskich. Własnością osobistą mogły być także, odpowiadające określonym normom powierzchniowym, dom jednorodzinny lub lokal mieszkalny stanowiący odrębną nieruchomość wraz z niezbędnymi zabudowaniami gospodarczymi. Własność prywatna (indywidualna), obejmująca grunty, budynki i inne środki produkcji niebędące przedmiotem własności społecznej ani osobistej, przyznana została osobom fizycznym tylko na podstawie i w granicach ustaw. Zróżnicowanie prawa własności przekładało się jednocześnie na nierównoprawne traktowanie przez prawo podmiotów wyodrębnionych form własności przez przyznanie im ochrony według zróżnicowanych stopni. Najintensywniejszą ochronę, do której zobowiązany został każdy obywatel, przyznawano własności społecznej. Na drugim miejscu znajdowała się własność osobista, której państwo „poręczało całkowitą ochronę” (art. 13 Konstytucji PRL). Własność indywidualna znajdowała się w tej hierarchii na ostatnim miejscu, granice jej ochrony były wyznaczane przez przepisy ustaw. W piśmiennictwie podkreśla się, że doświadczenia tego okresu sprawiły, że pojęcie i świadomość własności podlegały stopniowej erozji. Przyczyniła się do tego wieloletnia praktyka nieliczenia się władzy publicznej z własnością i wyjęcie pewnych rodzajów własności spod ochrony konstytucyjnej (zob. M. Safjan, *Konstytucyjna ochrona własności*, Rzeczpospolita z 12 lipca 1999 r., a także R. Pessel, *Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności wynikających z aktów nacjonalizacyjnych*, Warszawa 2003, s. 78 i n.).

Model ochrony własności przyjęty w Konstytucji PRL zasadniczo odbiegał nie tylko od przyjętego w Konstytucji z 1997 r., ale również od zasad przyjętych w Konstytucji marcowej (Dz. U. Nr 44, poz. 267), która w art. 99 stanowiła m.in., że „Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem”. W tym kontekście nie bez znaczenia jest okoliczność, że akty nacjonalizacyjne, w tym dekret warszawski, zostały wydane pod rządami obowiązującej wówczas Konstytucji kwietniowej (Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.; Dz. U. Nr 30, poz. 227), która powtarzała postanowienia art. 99 Konstytucji marcowej. Akty te powinny zatem odpowiadać standardom ochrony własności ustanowionym w tym przepisie (zob. R. Pessel, *op.cit.*, s. 80 i n.).

Art. 12 i art. 13 Konstytucji PRL zostały uchylone nowelą z dnia 29 grudnia 1989 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 444) i zastąpione nowym art. 7 (utrzymanym potem w mocy przez art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie

terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.), zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej. Wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Zamiar ustawodawcy rezygnacji z dekompozycji własności wyrażony został następnie w ustawie z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321), uchylającej 1 października 1990 r. przepisy k.c., które stanowiły podstawę nierównego traktowania właścicieli ze względu na typ własności. Tym samym zniesione zostało zróżnicowanie własności przez jej podział na społeczną, indywidualną i osobistą. W konsekwencji utraciły moc i jakiegokolwiek znaczenie dotychczasowe przepisy różnicujące status prawa własności ze względu na jej formę i przedmiot (zob. S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 3). Ostatecznym wyrazem przemian, które nastąpiły po 1989 r. są art. 20, art. 21 i art. 23 Konstytucji z 1997 r., określające podstawy ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 64 Konstytucji, potwierdzający podmiotowe prawo własności, prawo dziedziczenia i innych praw majątkowych i ich równą dla wszystkich ochronę. Obecnie własność ma charakter jednolity i uniwersalny, bez względu na to, do kogo należy i jaką spełnia funkcję. Wyrazem tego jest jednakowy sposób ochrony własności przed naruszeniami (zob. S. Rudnicki, *Prawo...*, s. 3).

Analizując regulację zawartą w art. 215 ust. 2 u.g.n., należy zatem mieć na względzie, że na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat w ustroju własności zachodziły zmiany determinowane założeniami politycznymi i ideologicznymi. Art. 215 ust. 2 u.g.n. oceniany jest zaś z perspektywy obecnie obowiązujących standardów ochrony prawa własności i innych praw majątkowych.

7.2. Zarzuty skarżących dotyczące art. 215 ust. 2 u.g.n. nie mogą być analizowane w oderwaniu od kontekstu normatywnego, który kształtował się od momentu wejścia w życie przepisów dekretu warszawskiego do wejścia w życie aktualnie regulującego kwestię odszkodowania za nieruchomości warszawskie art. 215 u.g.n. Szczegółowa analiza ewolucji rozwiązań prawnych dotyczących gruntów warszawskich (zob. punkt 3 tej części uzasadnienia) wskazuje, że art. 215 ust. 2 u.g.n. powinien być interpretowany w związku ze wszystkimi przepisami, które – jako regulacje zastępcze w stosunku do przepisów dekretu warszawskiego – wykreowały autonomiczny zespół norm różnicujących sytuację prawną byłych właścicieli gruntów warszawskich. Obecnie art. 215 ust. 2 u.g.n. stanowi wyłączną podstawę roszczeń odszkodowawczych za wywłaszczone nieruchomości warszawskie. Prawo 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 warszawskiego, wygasło bowiem z dniem wejścia w życie u.g.g. na podstawie art. 82 ust. 1 u.g.g. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym art. 215 ust. 2 u.g.n. jest samodzielną normą prawną regulującą sprawy odszkodowań w określonych tam stanach faktycznych i prawnych. Tak orzekł NSA również w sprawie skarżących w wyroku z 11 września 2007 r., sygn. akt I OSK 942/06, podtrzymując wyrok WSA w Warszawie odmawiający skarżącemu odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną na podstawie dekretu warszawskiego z tego względu, że nie była ona zabudowana budynkiem jednorodziennym (organy administracji ustaliły, że w Ogólnym planie zabudowania m.st. Warszawy z 11 sierpnia 1931 r. przewidziana była na tym terenie zabudowa zwarta, czterokondygnacyjna). NSA przyznał w uzasadnieniu, że art. 215 ust. 2 u.g.n. istotnie prowadzi do zawężenia praw odszkodowawczych właścicieli innych nieruchomości niż wskazane w nim, jednak zaznaczył, że wprowadzone w nim ograniczenia, w kontekście obecnej regulacji art. 214 i art. 215 u.g.n. oraz poprzedniej regulacji art. 82 u.g.g., muszą być uznane za wyraz polityki państwa ograniczającej zakres jego odpowiedzialności na drodze administracyjnej, a do oceny polityki ustawodawcy NSA nie jest powołany.

Pomimo że prawo do odszkodowania przewidzianego w dekreście warszawskim wygłosiło, to oceniając ograniczenie w art. 215 ust. 2 u.g.n. odszkodowania tylko do niektórych nieruchomości, nie można pominąć regulacji tej kwestii w dekreście warszawskim. Zgodnie z art. 7 ust. 5 i art. 8 dekretu warszawskiego, właścicielowi, któremu nie przyznano prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy albo który nie zgłosił w ogóle takiego wniosku, przysługiwało odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość i wszystkie budynki nadające się do użytkowania lub naprawy położone na gruncie, które przeszły na własność gminy. Odszkodowanie miało być wypłacane na podstawie przepisów rozporządzenia, o którym mowa w art. 9 ust. 3 dekretu warszawskiego. Rozporządzenie to nigdy nie zostało wydane, jednak treść powołanych przepisów jest jednoznaczna – przejście nieruchomości miało nastąpić za odszkodowaniem, które nie było uzależnione od żadnych dodatkowych przesłanek podmiotowych i przedmiotowych. Późniejsze regulacje prawne zawarte w art. 53 ustawy z 1958 r., w art. 83 u.g.g. i obecnie w art. 215 u.g.n. miały częściowo rekompensować ten brak, jednak tylko w ograniczonym zakresie. W rezultacie określona kategoria osób, to jest byli właściciele (ich następcy prawni) nieruchomości innych niż domy jednorodzinne, które przeszły na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., oraz działek, które przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r., zostali pozbawieni prawa do odszkodowania z tytułu pozbawienia własności.

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego determinowany jest zakresem żądania zawartego w *petitum* skargi konstytucyjnej, który, zgodnie z art. 66 ustawy o TK, jest dla Trybunału wiążący. W szczególności znaczy to, że Trybunał nie bada innych przesłanek uprawniających do odszkodowania wymienionych w art. 215 ust. 2 u.g.n., w tym kwestii prawa do odszkodowania osób, które utraciły własność nieruchomości na podstawie dekretu warszawskiego przed 5 kwietnia 1958 r.

### 7.3. Prawo do odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości.

Jak już zostało powiedziane, skarżący domagają się równej ochrony prawa do odszkodowania za wywłaszczenie, będącego „innym prawem majątkowym”, o którym mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do odszkodowania jest bez wątpienia samodzielnym prawem podmiotowym o normatywnej postaci roszczenia, stanowiącym inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, i jako takie podlega odrębnej ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie roszczenie odszkodowawcze jest emanacją kompensacyjnej ochrony majątkowego prawa podmiotowego, która wchodzi w grę wówczas, gdy ochrona restytucyjna tego prawa nie jest możliwa (zob. wyrok z 25 maja 2006 r., sygn. SK 51/05). Jakkolwiek bowiem podstawowymi środkami ochrony prawa podmiotowego są instrumenty o charakterze zakazowym (zabezpieczające możliwość swobodnego wykonywania prawa przez uprawnionego, bez naruszeń i ingerencji ze strony osób trzecich) oraz środki restytucyjne, stosowane w razie dokonanego już naruszenia, to nie zawsze skorzystanie z nich będzie skuteczne lub możliwe.

W tym świetle roszczenie odszkodowawcze za wywłaszczenie stanowi szczególny instrument ochrony interesów skarżących z tytułu naruszonego prawa własności, które nie mogą być realizowane za pomocą środków ochrony restytucyjnej. Wyjątkowy charakter instytucji wywłaszczenia pozwala wręcz uznać w takiej sytuacji prawo do odszkodowania za swoisty surogat prawa własności nieruchomości. Ten ścisły związek przemawia za traktowaniem nadmiernych ograniczeń roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa własności jako nieuprawnioną ingerencję w ochronę prawną samej

własności. W świetle orzecznictwa Trybunału ocena całokształtu unormowań rekompensujących ingerencję w prawo własności może doprowadzić do wniosku o naruszeniu istoty tego prawa, sankcjonowanej w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Ocena taka jest tym bardziej uprawniona w rozpatrywanej sprawie, w której skarżący zostali w ogóle pozbawieni prawa do odszkodowania z tytułu pozbawienia ich własności nieruchomości.

7.4. Art. 215 ust. 2 u.g.n. w świetle równej ochrony praw majątkowych.

Stwierdzenie, czy art. 215 ust. 2 u.g.n. wprowadza niezgodne z Konstytucją zróżnicowanie jego adresatów z punktu widzenia ochrony prawa do odszkodowania za wywłaszczenie, wymaga ustalenia przez Trybunał, czy w ogóle zachodzi podobieństwo tych adresatów, a więc, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Uznanie, że podmioty są podobne, pozwala na podjęcie badania, czy są one traktowane podobnie na gruncie zaskarżonej regulacji. Stwierdzenie zaś, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (wprowadza zróżnicowanie), wymaga zbadania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości.

W rozpatrywanej sprawie skarżący słusznie wskazują, że wspólną cechą relewantną decydującą o wyodrębnieniu na podstawie zaskarżonego przepisu porównywanych grup podmiotów, to jest byłych właścicieli (ich następców prawnych) domów jednorodzinnych lub działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną i byłych właścicieli (ich następców prawnych) innych nieruchomości warszawskich, jest to, że zostali oni pozbawieni własności tych nieruchomości na podstawie przepisów dekretu warszawskiego oraz nie złożyli wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy lub prawa te nie zostały im przyznane z jakichkolwiek innych powodów. W takiej sytuacji art. 7 ust. 5 dekretu warszawskiego zobowiązywał gminę do wypłacenia odszkodowania właścicielom oraz ich następcom prawnym bez jakiegokolwiek zróżnicowania podmiotowego czy przedmiotowego w tym zakresie. Obowiązek odszkodowawczy gminy dotyczył także budynków położonych na gruncie, które przeszły na własność gminy wskutek nieprzyznania byłemu właścicielowi prawa do gruntu.

Art. 215 ust. 2 u.g.n. różnicuje zatem sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości warszawskich i ich następców prawnych. Zasada równej ochrony praw majątkowych jest, jak już zostało wspomniane, szczególną postacią ogólnej zasady równości. Odstępstwo od zasady równości, stanowiąc wyłom od zasady wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji (a tym samym również w art. 32 ust. 1 Konstytucji), nie jest jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania, pod warunkiem że jest ono usprawiedliwione, to znaczy ma podstawę w przekonujących kryteriach. Kryteria te muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny oraz muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Zróżnicowanie ochrony praw majątkowych musi być tym samym skonfrontowane z kryteriami przyjętymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wskazuje zarówno sposób rozumienia przesłanki konieczności, a tym samym i proporcjonalności ograniczenia określonego prawa, jak i inne wartości konstytucyjne, które mogą przeważać na rzecz utrzymywania takiego ograniczenia, w tym wypadku więc uzasadniać odstąpienie od zasady równej ochrony praw majątkowych.

W odniesieniu do art. 215 ust. 2 u.g.n. nie można wskazać żadnego związku tego przepisu z celem i zasadniczą treścią przepisów u.g.n., których realizacji miałyby służyć zaskarżona regulacja. W szczególności nie może to być uzasadnione koniecznością ochrony praw nabytych osób, które złożyły wnioski o odszkodowanie w trybie przepisów u.g.g. i które nie zostały rozpatrzone do wejścia w życie u.g.n., bo przyznanie odszkodowania innym



podmiotom nie stanowiłyby przeszkody w realizacji roszczeń tych osób. Uzasadnienie zróżnicowania wymagałoby wykazania, że między sytuacjami adresatów art. 215 ust. 2 u.g.n., to jest byłymi właścicielami domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodzinna, a byłymi właścicielami innych nieruchomości warszawskich zachodzą takie odmienności, że konieczne jest poddanie ich odmiennej regulacji. Obecnie nie ma racjonalnego uzasadnienia pozbawienia prawa do odszkodowania byłych właścicieli innych nieruchomości niż domy jednorodzinne i działek przeznaczonych pod zabudowę inną niż jednorodzinna. Przemiany ustrojowe po 1989 r., zwieńczone wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., przywróciły bowiem jednolity charakter własności i równą jej ochronę. Art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi zaś obecnie regułę interpretacyjną przy stosowaniu przepisów dotyczących własności.

Skoro nie da się wykazać przesłanki relewantności zróżnicowania, to nie ma możliwości analizowania przesłanki jego proporcjonalności. Brak możliwości zdefiniowania celu, którego realizacji miałyby służyć pominięcie byłych właścicieli nieruchomości innych niż domy jednorodzinne i działek przeznaczonych pod zabudowę inną niż jednorodzinna, nie pozwala bowiem na ustalenie, czy dochowano odpowiedniości relacji między rangą celu a intensywnością naruszenia zasady równości i równej dla wszystkich ochrony prawa do odszkodowania jako innego prawa majątkowego.

Wreszcie, co jest decydujące dla oceny, czy doszło do naruszenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie da się powiązać pominięcia w art. 215 ust. 2 u.g.n. byłych właścicieli innych nieruchomości niż domy jednorodzinne i działek przeznaczonych pod zabudowę inną niż jednorodzinna z jakimikolwiek wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Dokonane zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia w żadnej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony praw i wolności innych osób. Zawężenie praw odszkodowawczych byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, a przez to ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, wydaje się podyktowane motywem ochrony jego budżetu.

Prawo do odszkodowania za wywłaszczenie, jak już wspomniano, stanowi swoisty surogat utraconej własności nieruchomości. Z tego względu uzasadniona jest jego szczególna ochrona, zbliżona intensywnością do ochrony prawa własności. Prawo własności i jego gwarancje wskazane w art. 64 Konstytucji należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, a w szczególności na tle art. 20 i art. 21 Konstytucji, które zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustrojowych państwa. W świetle tych przepisów, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym.

7.5. Wobec powyższego analiza konstytucyjności zaskarżonego przepisu wykazała, że art. 215 ust. 2 u.g.n. 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 warszawskiego, innych niż domy jednorodzinne, jeśli 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.

## 8. Skutki wyroku.

Wyrok Trybunału stwierdza niekonstytucyjność art. 215 ust. 2 u.g.n. z uwagi na jego

niezupełność z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych. Znaczy to, że Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją tego, że w przepisie zostało coś przez ustawodawcę pominięte, a zgodnie z Konstytucją powinno być unormowane. Skutkiem orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim pomija określone regulacje, nie jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu. Wyrok Trybunału wskazuje na potrzebę ustanowienia regulacji prawnych niezbędnych dla realizacji norm konstytucyjnych. Następstwem wyroku jest zatem konieczność stosownej aktywności ustawodawcy (zob. wyroki: sygn. SK 22/01, z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46 oraz z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08).

Wyrok wskazujący niekonstytucyjność ustalonego przez Trybunał Konstytucyjny pominięcia nie wywołuje samoistnie skutków, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Nie pozwala tym samym na uczynienie zadość roszczeniom skarżących. Aby skarżący zrealizowali swe prawa, potrzebna jest interwencja ustawodawcy, polegająca na wprowadzeniu do porządku prawnego przepisu, który usunąłby niekonstytucyjne pominięcie w art. 215 ust. 2 u.g.n. (zob. wyrok o sygn. SK 22/01 oraz postanowienie z 11 października 2004 r., sygn. SK 42/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 99).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że sprawa, w której zapadł niniejszy wyrok, dotyczy materii skomplikowanej pod względem faktycznym i prawnym. Owo skomplikowanie wynika ze znacznego upływu czasu od momentu utraty własności przez skarżących, a także z konieczności spójnego uwzględnienia wcześniejszych regulacji prawnych. Regulacja tej materii wymaga również proporcjonalnego wyważenia wartości konstytucyjnych: z jednej strony respektowania prawa do odszkodowania dla tych, którzy utracili własność nieruchomości, z drugiej zaś strony konieczności zachowania równowagi budżetowej i uwzględnienia możliwości finansowych państwa.

W tym świetle nie budzi wątpliwości, że ustawodawcy potrzebny jest odpowiednio długi czas na dokonanie stosownych zmian będących konsekwencją niniejszego wyroku. Do ustawodawcy należy decyzja, czy zmiany te powinny ograniczyć się do ustanowienia przepisów usuwających orzeczoną niekonstytucyjność, czy też wskazana byłaby regulacja kompleksowa, całościowo obejmująca problematykę nieruchomości warszawskich utraconych na podstawie dekretu warszawskiego, w szczególności w zakresie zasad, trybu przyznawania i wysokości odszkodowania. Bez względu na decyzję ustawodawcy co do ograniczonego bądź kompleksowego uregulowania problemu odszkodowania za utraconą własność, dochowanie wymogów konstytucyjnych w obecnej sytuacji, jak wspomniano – skomplikowanej pod względem faktycznym i prawnym, nie musi polegać na przyjęciu zasady pełnego odszkodowania

Należy pamiętać, że obecny stan faktyczny i częstokroć skomplikowany stan prawny nieruchomości utraconych na podstawie dekretu warszawskiego to nie tylko efekt niejednolitej polityki ustawodawcy, lecz także rezultat powojennych decyzji politycznych podejmowanych na masową skalę, których konsekwencji nie można odwrócić, a nawet w pełni im zadośćuczynić, bez szkody dla interesu powszechnego. Skutki takie, mimo że nawet po wielu latach należy oceniać w sposób jednoznaczny z punktu widzenia naruszenia praw jednostki, powinny być jednak oceniane w sposób szczególny z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej (zob. wyrok w sprawie SK 22/01). Nie bez znaczenia dla tej oceny jest między innymi to, że pełne zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych osób (ich następców prawnych), które utraciły własność nieruchomości na podstawie dekretu warszawskiego, mogłoby powodować w konsekwencji również masowe naruszenie praw konstytucyjnych innych osób.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**  
**sędzi TK Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09, w całości.

Uważam, że postępowanie w niniejszej sprawie winno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Postępowanie w sprawie badania zgodności art. 215 ust. 2 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.) z Konstytucją powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Niedopuszczalność ta zachodzi z dwóch powodów: zarówno ze względu na ogólnie określoną kognicję Trybunału, jak i ze względu na szczególny charakter kontroli konstytucyjnej dokonywanej w trybie skargowym.

1. Po pierwsze, wbrew wyrażonemu przez TK stanowisku, brak regulacji odszkodowań za nieruchomości przejęte 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; dalej: dekret warszawski), czyli tzw. grunty warszawskie, nie jest wynikiem pominięcia legislacyjnego, lecz zaniechania ustawodawcy. Ocena tego stanu nie leży w kompetencji TK.

Teza, że TK, jako „ustawodawca negatywny”, nie może zastępować ustawodawcy w tworzeniu prawa, jest tak oczywista, że nie wymaga uzasadnienia. Z niej wywodzi się także brak kompetencji w zakresie orzekania o niezgodności z Konstytucją zaniechania legislacyjnego. Jednocześnie jednak, zgodnie z utrwalonym i przywołanym w uzasadnieniu wyroku orzecznictwem TK, przyjmuje się możliwość dokonywania oceny pominięcia legislacyjnego (tzw. unormowania niepełnego, zaniechania względnego, luki tetycznej). W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że rozróżnienie zaniechania i pominięcia nie opiera się na ugruntowanych podstawach doktrynalnych, a ponadto – brak jest jednoznacznego kryterium pozwalającego oddzielić te dwie sytuacje (por. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne, Księga Jubileuszowa Prof. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 397-398). W konsekwencji w każdej sprawie, w której chodzi o ocenę nieistniejącego unormowania, TK – niejako prejudycjalnie – kwalifikuje ów brak regulacji jako zaniechanie albo pominięcie, rozstrzygając tym samym o własnej kompetencji. Kryteria odróżnienia są więc dziełem orzecznictwa Trybunału. Wydaje się, że w orzecznictwie występują dwa kryteria odróżnienia pominięcia od zaniechania, przy czym – w niniejszej sprawie – zastosowanie każdego z nich prowadzi do tego samego rezultatu.

1.1. Stosując pierwsze, które można określić jako subiektywne, Trybunał uznaje, że nie jest władny wkraczać tam, gdzie brak unormowania polega na „świadomym pozostawieniu przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym” (liczne orzeczenia); „zarzut celowego zaniechania ustawodawczego (luki prawnej) nie może być przedmiotem badania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 12/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 95, wyrok z 24 października

2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256). Badanie jest jednak dopuszczalne, gdy „wyłączenie w ustawie zwykłej pewnej grupy osób należących do szerszej grupy beneficjentów prawa konstytucyjnego jest następstwem przypadkowej konfiguracji przesłanek normowania w ustawodawstwie zwykłym, odniesionym do tej właśnie grupy” (wyrok z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50).

Pomijając pewną niezręczność sformułowania „świadomość ustawodawcy”, trzeba odnotować, że zacytowane stanowisko TK jest zbieżne z poglądem wyrażonym w piśmiennictwie, zgodnie z którym kontroli TK nie podlega „czyste zaniechanie ustawodawcze”, określane też jako luka aksjologiczna, zachodzące, gdy „brak regulacji wynika z zamierzonej (czy choćby tolerowanej) polityki legislacyjnej” (E. Łętowska, K. Gonera, *Art. 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” nr 9/2003, s. 4-5). Zdaniem M. Safjana, „czysta postać zaniechania «legislacyjnego» przejawiająca się w braku realizacji określonych programowych założeń politycznych, gospodarczych, społecznych nie podlega kwalifikacji jako niekonstytucyjna i stanowiąca wyraz swoistego bezprawia legislacyjnego. Może być przedmiotem odpowiedzialności politycznej” (*Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 57).

Gdyby dopuszczalność konstytucyjnoprawnej kontroli art. 215 ust. 2 u.g.n. oceniać za pomocą kryterium określonego jako subiektywne, brak kognicji TK wydaje się oczywisty. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nieistnienie kompleksowego unormowania odszkodowań za grunty warszawskie jest wyrazem decyzji ustawodawcy. Trzymając się terminologii z orzecznictwa TK, należy stwierdzić, że ustawodawca ma pełną świadomość braku odpowiedniej regulacji, a pozostawanie grupy właścicieli nieruchomości warszawskich bez odszkodowania na pewno nie jest kwestią przypadkowej konfiguracji ustawowych przesłanek warunkujących rekompensatę. Najlepiej świadczą o tym próby legislacyjne, zmierzające do rozwiązania problemu (rządowe projekty ustaw z 1999 r. i z 2009 r. oraz – przedstawiony w toku postępowania przed TK – projekt „miejski”).

1.2. Drugie kryterium ma charakter obiektywny. Stosując je, TK dokonuje oceny istniejącej regulacji, mimo że kwestionowany jest jej brak. Gdy w konkretnym przypadku okaże się, że oceniane unormowanie – biorąc pod uwagę zasady konstytucyjne – ma zbyt wąski zakres, TK uznaje istnienie pominięcia legislacyjnego i – tym samym – uznaje swoją właściwość. Wypada dodać, że pozytywny wynik badania kognicji zawsze jest jednocześnie dowodem niekonstytucyjności poddanego kontroli pominięcia legislacyjnego. Taki tok rozumowania znajduje w szczególności zastosowanie, gdy brak regulacji jest kwestionowany z punktu widzenia zasady równości, tj. zarzuca się stworzenie sytuacji dyskryminującej pewną kategorię podmiotów (por. wyrok z 19 maja 2003 r., sygn. K 39/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 40). Nie podważając tego sposobu argumentacji i dotychczasowych rozstrzygnięć, w których TK – posługując się kryterium obiektywnym – uznał swoją kognicję do kontroli konstytucyjności braku regulacji, wyrażam przekonanie, że w wyroku, którego dotyczy zdanie odrębne, TK poszedł znacznie dalej, gdyż uznał się właściwym do oceny, że regulacja o charakterze wyjątkowym powinna być rozciągnięta na ogół przypadków, od których wyjątek został uregulowany. Stwierdzenie to wymaga rozwinięcia.

W większości orzeczeń, w których TK przyjął swą kompetencję w zakresie kontrolowania braku regulacji, badanie konstytucyjności dotyczyło przepisów zawierających wyliczenie podmiotów, którym przyznano określone uprawnienia; kwestionowane było pominięcie (w znaczeniu potocznym) jednej z kategorii podmiotów. Tego rodzaju regulacje oceniał TK w powoływanych w uzasadnieniu wyroku rozstrzygnięciach, w szczególności zapadłych na tle art. 216 u.g.n. TK dwukrotnie uznał, że w przepisie tym, zawierającym enumeratywnie wyliczenie przypadków, gdy wyłączoneму należy się rekompensata,

zabrakło jednej spośród wielu sytuacji, w których – zdaniem TK – rekompensata taka, według zasad konstytucyjnych, także się należy (zob. wyroki z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216 i z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, niepubl.). W tych przypadkach niewątpliwie można mówić o pominięciu objętym kognicją TK.

Z zupełnie inną sytuacją mamy do czynienia w sprawie o sygn. SK 41/09. Z zawartych w uzasadnieniu wyroku uwag historycznych (część III, pkt 3.4.) wynika w sposób jednoznaczny, że unormowaniem, które pozbawiło właścicieli nieruchomości objętych dekretem warszawskim prawa do odszkodowania, był art. 82 nieobowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127; dalej: u.g.g.w.). Ustawodawca, wygaszając roszczenia odszkodowawcze właścicieli gruntów warszawskich, jako wyjątek od przyjętej zasady przewidział w art. 83 u.g.g.w. rekompensatę dla właścicieli domów jednorodzinnych i działek, które według przedwojennych planów zagospodarowania były przeznaczone pod budowę takich domów. W uzasadnieniu podkreślono, że kwestionowany art. 215 jest powtórzeniem dawnego art. 83 u.g.g.w. Przejęcie tego przepisu do nowego aktu prawnego było wyrazem poszanowania praw nabytych. Jeśli ustawodawca – czy to ze względów społeczno-polityczno, czy budżetowych – nie zdecydował o zaspokojeniu roszczeń wszystkich właścicieli dotkniętych działaniem dekretu warszawskiego, to w każdym razie – z punktu widzenia zasad konstytucyjnych – zobligowany był do zachowania w ustawie roszczeń już wcześniej przyznanych. Nie sposób przy tym nie zauważyć, że wyjątkowe potraktowanie właścicieli domów jednorodzinnych i działek pod budowę takich domów, choć wprowadzone po raz pierwszy w 1958 r., pewne uzasadnienie znajduje także w treści art. 75 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, (...) oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

Przepisów nie można interpretować w oderwaniu od kontekstu historycznego i otoczenia prawnego, w którym obowiązują. W niniejszej sprawie ich uwzględnienie prowadzi do uznania, że art. 215 ust. 2 u.g.n. reguluje wyjątki od zasady wprowadzonej w 1985 r. Tę konstatację prawną wspiera odwołanie się do okoliczności faktycznych, wskazujących na ciężar gatunkowy „pominięcia”, o które chodzi. Nieruchomości objęte hipotezą art. 215 ust. 2 u.g.n., a zatem domy jednorodzinne i działki pod budowę takich domów, ze względu na wielkomiejski charakter zabudowy stolicy, stanowią zdecydowaną mniejszość nieruchomości objętych dekretem warszawskim. Wiceprezydent Warszawy, podczas rozprawy przed TK wyjaśnił, że art. 215 ust. 2 u.g.n., dotyczy zaledwie około 20% ogółu nieruchomości przejętych na podstawie dekretu (stenogram rozprawy, s. 54). Oznacza to, że TK uznał za podlegający jego kognicji brak w unormowaniu, chociaż brak ten obejmuje ogromną większość przypadków, które powinny być – zdaniem TK – unormowane. Do realizacji wyroku TK nie wystarczy proste uzupełnienie treści przepisu, jak to miało miejsce na tle wcześniejszych orzeczeń (por. sygn. SK 22/01, SK 9/08), lecz niezbędne jest wydanie obszernej ustawy.

1.3. Podsumowując ten fragment rozważań, należy stwierdzić, że rozumowanie będące podstawą rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. SK 41/09 zdecydowanie odbiega od stosowanego we wcześniejszych orzeczeniach, także tych, w których przyjęto obiektywne kryterium rozróżnienia zaniechania i pominięcia legislacyjnego. TK – chyba po raz pierwszy – z faktu uregulowania przez ustawodawcę sytuacji wyjątkowej wywiódł tezę o pominięciu legislacyjnym ogółu sytuacji i uznał się właściwym do konstytucyjnej kontroli tego „pominięcia”. Skoro samo odróżnienie pominięcia od zaniechania prawodawczego jest dziełem orzecznictwa, TK niewątpliwie dysponuje pewną swobodą określenia znaczenia tych pojęć, w szczególności może nadać pominięciu znaczenie odbiegające od potocznego rozumienia. Swoboda ta nie sięga jednak tak daleko, by zakresem znaczeniowym objąć

sytuacje będące przeciwieństwem pominięcia. Dzięki temu zabiegowi dochodzi bowiem do objęcia kognicją TK kontroli konstytucyjności zaniechań ustawodawcy.

2. Po drugie, w rozpatrywanej sprawie wydanie wyroku było niedopuszczalne ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej, wymaganej – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – w postępowaniu toczącym się na skutek skargi konstytucyjnej. Jak wynika z ustalonego orzecznictwa TK, rozpoznanie skargi jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jej rozstrzygnięcie ma znaczenie dla sytuacji prawnej skarżącego w tym sensie, że w razie orzeczenia niezgodności z Konstytucją kwestionowanej normy skarżący mógłby uzyskać należną mu ochronę konstytucyjnej wolności lub prawa, której – wobec obowiązywania zaskarżonej normy – mu odmówiono (por. wyrok TK z 22 listopada 2005 r., sygn. SK 8/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 117, postanowienie TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09, niepubl.).

2.1. W niniejszej sprawie zależność taka nie zachodzi. Sentencja wyroku zawiera bowiem ograniczenie czasowe: za niekonstytucyjne zostało uznane pominięcie odszkodowań za nieruchomości, inne niż domy jednorodzinne i działki pod budowę takich domów, jeśli ich własność przeszła na państwo po 5 kwietnia 1958 r. O ile ze względu na przedmiot, tj. rodzaj wywłaszczonej nieruchomości, skarżący mieszczą się w zakresie sentencji, o tyle nie obejmuje ich jej zakres czasowy, ponieważ ich poprzednicy prawni utracili własność przed datą wskazaną w sentencji. W konsekwencji nawet gdyby Sejm uchwalił ustawę odpowiadającą treści wyroku TK, a zatem wprowadził przepisy przyznające rekompensatę za nieruchomości, których własność przeszła na Skarb Państwa po 5 kwietnia 1958 r., sytuacja skarżących nie uległaby zmianie, tj. nadal nie byłiby objęci prawem do odszkodowania.

2.2. Spostrzeżenie to należy uogólnić. Nie ulega wątpliwości, że zawarta w art. 215 ust. 2 u.g.n. data 5 kwietnia 1958 r. nie ma żadnego związku z procesem przejmowania przez państwo nieruchomości warszawskich. Ze względu na treść dekretu warszawskiego (art. 1) i przepisów wykonawczych do niego (rozporządzenie Ministra Odbudowy) – co do zasady – utrata własności następowała jeszcze w latach czterdziestych. Data oznaczająca dzień wejścia w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.) została przejęta mechanicznie do kolejnych aktów prawnych. Cezura wyznaczona datą 5 kwietnia 1958 r. jest więc zupełnie przypadkowa z punktu widzenia ochrony właścicieli gruntów warszawskich. Przywołując ją w wyroku, TK wykreował nowe kryterium zróżnicowania ich sytuacji prawnej. Z sentencji wynika bowiem, że pozbawienie byłych właścicieli nieruchomości warszawskich prawa do odszkodowania jest niekonstytucyjne, jeśli własność nieruchomości przeszła na państwo po 5 kwietnia 1958 r. Nieuchronnie nasuwa się pytanie: Co z właścicielami, którzy utracili własność wcześniej? Grupa pominiętych w wyroku, do której należą też skarżący, niewątpliwie stanowi większość.

2.3. Na tym tle nasuwa się refleksja co do skutków wyroku. Jest oczywiste, że orzeczenia TK stwierdzające niekonstytucyjność pominięcia legislacyjnego nie tworzą norm, lecz tylko powinność uchwalenia przez ustawodawcę odpowiednich przepisów. Z takich orzeczeń wynika jednak zwykle jednoznaczna wskazówka dla ustawodawcy co do treści tych przepisów. Wydaje się, że wyrok, którego dotyczy zdanie odrębne, takiej wskazówki nie zawiera.

Z tych względów zgłaszam zdanie odrębne.