

VI. Glosy

Józef Forystek

Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt P 6/13)¹

I. Pytanie prawne

1. Glosowane postanowienie zapadło w związku z pytaniem prawnym WSA w Warszawie w sprawie I SA/Wa 2079/12, dotyczącym zgodności art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami² w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy³ od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości warszawskiej bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po 5 kwietnia 1958 r., z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji⁴. Orzeczenie to stanowi ciąg dalszy trybunalskiego badania z punktu widzenia Konstytucji problematyki równej ochrony właścicieli gruntów warszawskich⁵ oraz art. 215 ust. 2 u.g.n., co miało już miejsce w wyroku TK z 13 czerwca 2011 r., SK 41/09⁶. Wydawało się zatem, że TK, będąc związany (podobnie jak wszystkie inne sądy, trybunały i organy państwowe) swoim wyrokiem, który ma przecież moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny (art. 190 ust. 1 Konstytucji), podtrzyma swoje wcześniejsze stanowisko, orzekając o niekonstytucyjności nie tylko przesłanki przedmiotowej (w zakresie rodzaju skomunalizowanej nieruchomości), ale i dość arbitralnej przesłanki czasowej. Dlatego też WSA, zadając pytanie prawne, sformułował zarzut niedopuszczalnego zróżnicowania sytuacji prawnej tzw. dekretowców i ich następców prawnych w wyniku niedopuszczalnego „pominięcia legislacyjnego” niemalże identycznie jak w sprawie SK 41/09.

¹ Wyrok wraz z uzasadnieniem opublikowany w: OTK ZU-A 2015, nr 9, poz. 161, www.trybunal.gov.pl.

² Dz.U. z 2015 r. poz. 782 ze zm.; dalej: u.g.n.

³ Dz.U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret warszawski lub dekret.

⁴ Zgodnie z art. 2 Konstytucji „Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, według jej art. 32 ust. 1 „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”, a zgodnie z art. 64 ust. 2 „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

⁵ TK – w odpowiedzi na pytanie Pierwszego Prezesa SN w sprawie wykładni niektórych przepisów u.g.g. – zajmował się prawem pierwszeństwa przysługującym byłym właścicielom gruntów warszawskich już w uchwałach pełnego składu z 18 czerwca 1996 r., W 19/95, OTK ZU 1996, nr 3, poz. 25, dokonując wykładni art. 23 ustawy wywłaszczeniowej z 1985 r., i stwierdził wówczas, 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”; zresztą już w orzeczeniu z 31 maja 1989 r., K 2/88, OTK 1989, poz. 1 Trybunał zwrócił uwagę, że zagadnienie odszkodowań za przejęte przez państwo grunty na obszarze m.st. Warszawy zostało w u.g.g. uregulowane w sposób niekorzystny dla byłych właścicieli nieruchomości.

⁶ Wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., SK 41/09, OTK ZU-A 2011, nr 5, poz. 40.

Stało się jednak inaczej. Trybunał uchylił się od oceny konstytucyjności tej „nadmiernej”, a ograniczającej znacznie krąg osób uprawnionych, regulacji i umorzył postępowanie z uwagi na brak własnej kompetencji do orzekania w tym zakresie, co będzie przedmiotem krytyki w dalszej części glosy.

2. Sąd administracyjny kwestionował konstytucyjność art. 215 ust. 2 u.g.n. ze względu na niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym zróżnicowanie prawa do odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości w zależności od spełnienia przez byłych właścicieli (dekretowców), zdaniem sądu, całkowicie arbitralnego kryterium daty utraty faktycznego władztwa nad działką. Zwrócono uwagę, że moment utraty możliwości korzystania z nieruchomości nie był jednak tożsamy z formalnym „objęciem przez gminę m.st. Warszawy gruntu w posiadanie”, co zgodnie z § 3 rozporządzenia wykonawczego Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r.⁷ następowało w sposób „formalny” z chwilą publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Utrata możliwości korzystania polegała jednak na podjęciu konkretnych działań faktycznych (najczęściej inwestycyjnych) przez instytucje państwowe lub spółdzielcze, w wyniku których właściciel tracił faktyczne władztwo nad nieruchomością. Według wyroku WSA z 8 czerwca 2006 r., I SA/Wa 2138/05⁸ „faktyczna możliwość władania nieruchomością” to nie tylko efektywne z niej korzystanie, lecz także „sama możliwość takiego korzystania, choćby władający [właściciel] nie czynił z niej użytku”.

Rozstrzygając sprawę, TK zarzucił sądowi, że w pytaniu nie wskazał konstytucyjnego źródła istnienia prawa majątkowego do odszkodowania (zob. cz. II, pkt 2.2.2 uzasadnienia postanowienia), chociaż formułując zarzut naruszenia zasady równej ochrony prawa majątkowego, powinien był to zrobić. We wcześniejszym orzecznictwie trybunalskim takiego wymogu nie konstruowano. Pytanie WSA nie zmierzało do oceny braku ustawy reprivatyzacyjnej dotyczącej utraconych gruntów warszawskich, lecz wyłącznie do oceny wadliwej (według sądu – nadmiernej) treści obowiązującego przepisu ustawy, który w sposób dyskryminujący różnicuje prawa właścicieli wywłaszczonych nieruchomości warszawskich do odszkodowania w zależności od „przypadkowej” i „arbitralnie” ustalonej daty utraty faktycznego władztwa nad nieruchomością. Jak bowiem zauważył autor zdania odrębnego sędzia TK Wojciech Hermeliński, WSA posłużył się zwrotem „w zakresie, w jakim uzależnia”, a nie – jak zdaje się przypisywać mu TK – „w zakresie, w jakim pomija lub w jakim zaniechano”. Na s. 6 i 7 uzasadnienia pytania prawnego sąd administracyjny wprost wyraził przekonanie, że „uzależnienie tego prawa [do odszkodowania] od daty utraty przez poprzedniego właściciela władztwa faktycznego nad wywłączoną nieruchomością stanowi zaprzeczenie zasady równości wobec prawa”. Według glosatora sąd administracyjny, wbrew stanowisku TK, nie musiał wskazywać konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego przysługującego pozbawionym własności dekretowcom.

Z poglądem TK o braku takiego konstytucyjnego prawa do odszkodowania za szkody wyrządzone bezprawnym odjęciem prawa własności w okresie powojennym można polemizować. W doktrynie pojawiają się bowiem glosy, że prawo takie da się wywieść z konstytucyjnej zasady równości wobec ciężarów publicznych czerpiącej swoje dodatkowe uzasadnienie z ogólnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), o czym nieco szerzej poniżej. Natomiast w uzasadnieniu wcze-

⁷ Dz.U. Nr 6, poz. 43.

⁸ Lex nr 219405.

śniejszego wyroku w sprawie SK 41/09 Trybunał stwierdził, że prawo do odszkodowania uznać można za „swoisty surogat prawa własności nieruchomości” (cz. II, pkt 7.3 i 7.4 uzasadnienia) będący emanacją kompensacyjnej ochrony majątkowego prawa podmiotowego, która wchodzi w grę wówczas, gdy ochrona restytucyjna tego prawa nie jest możliwa⁹.

Już w tym miejscu można stwierdzić, że wskazana w głosowanym orzeczeniu przyczyna umorzenia postępowania w postaci rzekomego domagania się kontroli „zaniechania prawodawczego” zmierzającego do rozszerzenia zakresu zastosowania art. 215 ust. 2 u.g.n. także na inne stany faktyczne, w których pozbawienie faktycznej możliwości władania nieruchomością nastąpiło przed 5 kwietnia 1958 r., nie znajduje potwierdzenia ani w treści pytania prawnego, ani tym bardziej w treści jego uzasadnienia. Zwrócili na to uwagę jednomyślnie wszyscy czterej autorzy *votum separatum*.

3. Sprawa administracyjna będąca przedmiotem pytania prawnego WSA dotyczyła odszkodowania, jakiego domagała się Grażyna B. za utraconą nieruchomość warszawską. Jak ustalił w toku sprawy Prezydent m.st. Warszawy (jako organ I instancji), wyłączone działka była przeznaczona w obowiązującym w dniu wejścia w życie dekretu warszawskiego (21 listopada 1945 r.) planie zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo jednorodzinne, a zatem została spełniona pierwsza przesłanka „planistyczna” przyznania odszkodowania określona w art. 215 ust. 2 u.g.n. Ustalono, że część nieruchomości została w 1953 r. objęta decyzją lokalizacyjną budowy budynku mieszkalnego, oddana w zarząd i użytkowanie przedsiębiorstwu państwowemu, a budynek ten ukończono i zasiedlono w 1955 r., druga część gruntu w 1952 r. została objęta lokalizacją budowy szpitala dziecięcego, któremu w 1953 r. przekazano teren w zarząd i użytkowanie, budowę zakończono w 1958 r., a na pozostałej części nieruchomości powstał pas istniejącej dziś ulicy. Ostatecznie Prezydent m.st. Warszawy odmówił przyznania odszkodowania za utraconą nieruchomość jedynie z powodu niespełnienia drugiej przesłanki tzw. czasowej w postaci utraty władztwa faktycznego po dniu 5 kwietnia 1958 r.

4. Nie pierwszy to przypadek w pracach Trybunału, że zbyt dowolnie interpretuje on treść składanych wniosków lub też przedstawia je w sposób nie do końca zgodny z wolą pytającego, mimo że o treści pytania o zgodność z Konstytucją decyduje tylko i wyłącznie wnioskodawca (w tym przypadku sąd pytający). Zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁰ Trybunał jest związany „zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej” i musi rozstrzygnąć dokładnie taki problem, jaki został mu poddany pod ocenę, a w razie wątpliwości co do rzeczywistej treści pytania może prosić wnioskodawcę o doprecyzowanie lub wyjaśnienie, czy zarzuca tzw. pominięcie legislacyjne (mogące być przedmiotem orzeczenia zakresowego), czy też zaniechanie ustawodawcze polegające na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. Podobnie jak w niniejszej sprawie, TK niewłaściwie odczytał treść pytania prawnego w sprawie P 107/08 z zakresu szeroko pojętej reprivatyzacji, dotyczącej oceny konstytucyjności przepisu wykonawczego określającego drogę sądową lub administracyjną w sprawach orzekania o niepodпадaniu określonej nieruchomości pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu

⁹ Tak m.in. również w wyroku TK z 25 maja 2006 r., SK 51/05, OTK ZU-A 2006, nr 5, poz. 58.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1064, dalej: ustawa o TK lub nowa ustawa o TK.

reformy rolnej. W jeszcze innej, oznaczonej sygnaturą akt SK 56/12¹¹, a dotyczącej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody powstałe po dniu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. w postaci *lucrum cessans*, nie dostrzegł z kolei, że sprawa skarżącej Z. Flach była pod względem prawnym identyczna z wcześniej rozpoznaną sprawą K 20/02¹², w której TK wydał wyrok stwierdzający, iż poszkodowanym decyzją administracyjną przysługuje prawo do utraconych korzyści powstałych po dniu wejścia w życie Konstytucji, mimo że szkodząca decyzja wyłączeniowa została wydana przed konstytucjonalizacją w art. 77 ust. 1 Konstytucji prawa do odszkodowania za szkody spowodowane niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej, tj. w 1982 r. (a w sprawie Z. Flach – w 1957 r.). Brak było zatem istotnej różnicy w stanach faktycznych sprawy Z. Flach i sprawy K 20/02 poza tym, że w kwestii *lucrum cessans* w międzyczasie wypowiedział się SN w uchwale pełnego składu III CZP 112/10¹³. Tam też nie dokonał wyraźnego rozróżnienia między stanami faktycznymi połączonych spraw, a więc gdy do odjęcia własności dochodziło wskutek tzw. systemowego bezprawia (a więc działań zgodnych z ówczesnym prawem niespełniającym aktualnych wymogów aksjologicznych państwa prawnego) oraz gdy następowało to na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych niezgodnych z ówczesnym prawem (czyli decyzji bezprawnych, według ówczesnych i obecnych standardów praworządności).

Pytanie prawne w głosowanej sprawie nie dotyczyło zatem kwestii istnienia pozytywnej normy konstytucyjnej nakazującej przyznanie odszkodowania (w ramach reprivatyzacji) ani tzw. zaniechania ustawodawczego, które – *nota bene* – wobec nieostrego kryterium nie jest łatwo odróżnialne od podlegającego kognicji Trybunału tzw. pominięcia prawodawczego¹⁴, lecz wyłącznie kwestii naruszenia zasady równości wobec prawa i równej ochrony prawa majątkowego wobec grupy osób charakteryzujących się relewantną cechą wspólną. Pojawiające się wątpliwości TK mógł łatwo wyjaśnić tak na etapie wymiany pism procesowych, jak i podczas rozprawy, prosząc wnioskodawcę o ich wyjaśnienie. Oczywiście powstaje w związku z tym pytanie, czy oceniając sprawę w granicach pytania prawnego i po stwierdzeniu, że w sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem prawodawczym, wbrew wyraźnemu stanowisku wnioskodawcy, iż zachodzi wyłącznie pominięcie prawodawcze, Trybunał powinien postępowanie umorzyć (jak zrobił to w omawianej

¹¹ Wyrok TK z 24 kwietnia 2014 r., SK 56/12, OTK ZU-A 2014, nr 4, poz. 42.

¹² Wyrok TK z 23 września 2003 r., SK 20/02, OTK ZU-A 2003, nr 7, poz. 76.

¹³ OSNC 2011, nr 7–8, poz. 75.

¹⁴ Na temat rozróżnienia między niepodlegającym kognicji TK zaniechaniem ustawodawczym a dopuszczonym do badania pominięciem prawodawczym zob. L. Garlicki, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za rok 2009*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 7–8, s. 167; tegoż, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za 2010 rok*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 9, s. 113; P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, w: *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 397–398 oraz orzeczenia TK: z 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 52, z 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK ZU-A 2008, nr 6, poz. 110, z 14 października 2008 r., SK 6/07, OTK ZU-A 2008, nr 8, poz. 137 i powołane tam orzeczenia, z 8 września 2005 r., P 17/04, OTK ZU-A 2005, nr 8, poz. 90, z 16 grudnia 2009 r., K 49/07, OTK ZU-A 2009, nr 11, poz. 169). W wyroku z 2 czerwca 2009 r., SK 31/08, OTK ZU-A 2009, nr 6, poz. 83 Trybunał uznał, że pominięcie „może dotyczyć rozmaitych treści odnoszących się do przedmiotu regulacji: kwestii materialnoprawnych, procedury, zakresu itd. Jedną z postaci takiego pominięcia polega na tym, że wymieniając pewne kategorie adresatów norm, prawodawca nie uwzględniła określonej grupy, która z różnych przyczyn (mających znaczenie konstytucyjne) powinna się w tym wyliczeniu znaleźć”. Podobnie w postanowieniu z 13 kwietnia 2010 r., P 35/09.

sprawie), czy też wydać wyrok stwierdzający, że badany przepis ustawy nie narusza wskazanych wzorców konstytucyjnych. Trybunał uznał niedopuszczalność wyrokowania, co zdaniem glosatora było nieprawidłowe, ale dzięki temu kompetencja do orzekania o zgodności lub niezgodności z Konstytucją przepisu powróciła do pytającego sądu administracyjnego.

5. Kierując pytanie prawne, sąd uwzględnił wcześniejszy wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., SK 41/09, w którym rozpoznając skargę konstytucyjną J. i M. Skalskich, Trybunał stwierdził, że art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija właścicieli innych rodzajowo nieruchomości niż wymienione w tym przepisie, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wyrok ten zapadł w sprawie spadkobiercy właściciela nieruchomości zabudowanej kamienicą wielorodzinną, utraconą na skutek wejścia w życie dekretu warszawskiego. W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że „nie da się powiązać pominięcia w art. 215 ust. 2 u.g.n. byłych właścicieli innych nieruchomości niż jednorodzinna z jakimikolwiek wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi. (...) 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”. Potwierdził zatem, że zawarta w przepisie przesłanka przedmiotowa narusza konstytucyjną zasadę równej ochrony praw majątkowych, w tym przyznanego ustawą „pozakonstytucyjnego” prawa do odszkodowania za utracone nieruchomości warszawskie. Szkoda, że w głosowanym postanowieniu Trybunał nie odniósł się szerzej do argumentów zawartych w tymże wyroku z 13 czerwca 2011 r. i nie starał się dostrzec wyraźnych podobieństw obu spraw, mimo że uczestnicy postępowania – Marszałek Sejmu jako przedstawiciel Sejmu i Prokurator Generalny – opowiedzieli się za takim samym rozstrzygnięciem jak w sprawie SK 41/09 i nie było żadnych powodów do odstąpienia od zapatrywań wyrażonych przez TK w tymże powszechnie obowiązującym wyroku.

II. Prawo do odszkodowania

6. Prawo do odszkodowania za nieruchomości warszawskie wywłaszczone na podstawie dekretu z 1945 r. według zgodnych poglądów doktryny¹⁵ i orzecznictwa¹⁶ stanowi „inne prawo majątkowe” podlegające równej dla wszystkich ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Według poglądu TK wyrażonego w omawianym orzeczeniu „z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie wynika abstrakcyjne (modelowe) prawo do odszkodowania, które miałyby przysługiwać jakiejś grupie podmiotów na równych zasadach (art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji)”, mimo że w wyroku z 11 marca 2011 r. Trybunał wprost potwierdził, iż prawo do odszkodowania jako swoisty surogat utraconej własności nieruchomości zasługuje na szczególną ochronę, zbliżoną intensywnością do ochrony prawa własności (cz. II, pkt 7.4). TK w niniejszej sprawie nie dostrzegł, że przedmiotowe prawo do odszkodowania zostało wykreowane przez ustawodawcę z dniem 1 stycznia 1998 r., a więc już w okresie obowiązywania obecnej Konstytucji. Okoliczność ta (jak wska-

¹⁵ 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, 24 czerwca 2009 r.

¹⁶ Zob. wyroki TK z: 23 maja 2006 r., SK 51/05, OTK ZU-A 2006, nr 5, poz. 58; 27 listopada 2007 r., SK 18/05, OTK ZU-A 2007, nr 10, poz. 128; 2 grudnia 2008 r., K 37/07, OTK ZU-A 2008, nr 10, poz. 172; 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK ZU-A 2002, nr 7, poz. 97.

zono w sprawach SK 51/05 i SK 41/09) obligowała ustawodawcę do takiego stanowienia prawa, które zapewnia „równą dla wszystkich” ochronę tego prawa¹⁷. Zróznicowanie uprawnień osób charakteryzujących się wspólną relewantną cechą w postaci poniesienia szkody spowodowanej odjęciem własności nieruchomości na podstawie dekretu warszawskiego przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek zrekompensowania tych szkód w okresie powojennym (także po transformacji ustrojowej) narusza zasadę równości w sposób oczywisty.

Zresztą w zdaniu odrębnym do wyroku w sprawie SK 41/09 sędzia M. Pyziak-Szafnicka (pkt 2.2) wyraziła pogląd, 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 (...) – co do zasady – utrata własności następowala jeszcze w latach czterdziestych. Data oznaczająca dzień wejścia w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. (...) 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”. Szkoda, że w głosowanym postanowieniu – jako współprawodawca – tej słusznej argumentacji nie podtrzymała, a wyeksponowała jedynie błędny pogląd o klasyfikowaniu pytania co do nierównego traktowania na gruncie art. 215 ust. 2 u.g.n. jako dotyczącego tzw. zaniechania ustawodawcy (pkt 1).

7. Należy zgodzić się z sędzią TK Wojciechem Hermelińskim, autorem zdania odrębnego, że przedwojenni właściciele nieruchomości warszawskich i ich spadkobiercy w zakresie prawa do odszkodowania określonego w art. 215 ust. 2 u.g.n. powinni być traktowani jednakowo, bez względu na to, jak długo władali swoją nieruchomością, albowiem jej własność utracili tego samego dnia (w chwili wejścia w życie dekretu warszawskiego – 21 listopada 1945 r.). Nie ma między nimi żadnych istotnych różnic, które w świetle zasad konstytucyjnych nakazywałyby odmienne ich potraktowanie. Tym bardziej, gdy się zważy, że przesłanka czasowa z art. 215 ust. 2 u.g.n. paradoksalnie w większym stopniu uprzywilejowuje osoby, które były względnie mniej poszkodowane przez państwo, bo znacznie dłużej korzystały ze swoich nieruchomości (jeszcze po 5 kwietnia 1958 r.), niż te osoby, których prawo do odszkodowania zostało pominięte, a którym władztwo faktyczne nad nieruchomością państwo odebrało znacznie wcześniej. Tę oczywistą nierówność dostrzegł wcześniej Z. Strus, co wyraził w artykule z 2007 r., określając ją „niewytłumaczalnym” zróznicowaniem sytuacji prawnej byłych właścicieli gruntów warszawskich¹⁸, podobnie jak parę miesięcy wcześniej uczyniła to E. Stawicka¹⁹. Na gruncie poprzedniej Konstytucji naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa przez przepisy art. 82 i art. 83 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zarzucił także J. Stoksik²⁰.

¹⁷ Podobnie TK wypowiedział się w innych w sprawach: K 2/04 – dot. prawa zaliczenia przysługującego Zabużanom, SK 11/12 – dot. bezczynności legislacyjnej wobec Zabużan oraz SK 26/14 – dot. wywłaszczenia.

¹⁸ Z. Strus, *Grunty warszawskie*, „Przeгляд Sądowy” 2007, nr 10, s. 15, 19.

¹⁹ E. Stawicka, *Cywilnoprawna odpowiedzialność władzy publicznej za szkody wynikłe ze stosowania dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy*, „Palestra” 2006, nr 11–12, s. 41.

²⁰ J. Stoksik, *Grunty warszawskie. Roszczenia wynikające z przejęcia gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy*, „Jurysta” 1993, nr 3, s. 9–10.

8. Warto zauważyć, że wprowadzenie w 1958 r. przez ustawodawcę PRL „zastępczej” w stosunku do dekretu warszawskiego regulacji dotyczącej prawa do odszkodowania za utracone grunty warszawskie było wynikiem swego rodzaju walki klasowej z „kamienicznikami” (podobnie jak wprowadzona nieco wcześniej publiczna gospodarka lokalami, czy też w tym samym okresie służąca nacjonalizacji kamienic ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków). Zróżnicowanie prawa do odszkodowania było więc spowodowane założeniami aksjologicznymi władzy ludowej i realizowaną wówczas polityką społeczną. Nie bez znaczenia były też względy ekonomiczne. Ustawodawca państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego nie powinien jednak takiego zróżnicowania akceptować.

III. Ochrona praw majątkowych i zasada równości wobec ciężarów publicznych

9. Trybunał nie odpowiedział na podstawowe pytanie, czy w przypadku wprowadzenia przez ustawodawcę regulacji, która nie jest bezpośrednio konieczna dla realizacji postanowień konstytucyjnych (a więc nawet przy założeniu, że prawo do odszkodowania za utracone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości nie wynika wprost z postanowień Konstytucji), regulacja taka może zostać poddana kontroli Trybunału z punktu widzenia jej zgodności z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Nie wyjaśnił też, dlaczego odstąpił od swego wcześniejszego stanowiska, zgodnie z którym art. 32 ust. 1 Konstytucji przewidujący równość wszystkich wobec prawa, a także zakaz dyskryminacji i nakaz równego traktowania ma zastosowanie do ochrony praw i wolności konstytucyjnych, a wynikających ze stanów faktycznych związanych z szeroko pojętą reprzywatyzacją utraconego w związku z II wojną światową majątku (zob. zwłaszcza wyrok TK z 9 stycznia 2007 r., P 5/05). Słusznie zwróciła na to uwagę sędzia TK Teresa Liszcz, że ochrona ta przysługuje również do tzw. pozakonstytucyjnych praw (uprawnień) przyznanych jedynie na mocy ustawy (zob. pkt 11 uzasadnienia jej *votum separatum* i wskazane tam wyroki TK w sprawach: K 49/07 – dot. świadczeń w związku z deportacją do pracy przymusowej w okresie okupacji i SK 11/12 – dot. rekompensaty za mienie zabużańskie). Zresztą już na gruncie badania konstytucyjności art. 216 u.g.n. Trybunał wypowiedział pogląd, że „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych. Jednym z takich wymagań jest nakaz poszanowania zasady równości”²¹.

10. W omawianym postanowieniu Trybunał błędnie uznał, że sąd pytający, zarzucając naruszenie zasady równości wobec prawa, był obowiązany wskazać takie postanowienia konstytucyjne, z których wynikałoby prawo, które zostało przyznane jedynie pewnej części osób znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnie relewantnej. Stwierdził wprost, że „w sytuacji, gdy w grę wchodzi zarzut nierównego traktowania w zakresie przyznanych uprawnień (tj. naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji), o kognicji Trybunału rozstrzyga ustalenie, czy z Konstytucji wprost

²¹ Wyrok pełnego składu TK z 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 216. Stanowisko to podtrzymał TK na gruncie badania konstytucyjności tego samego art. 216 u.g.n. w wyroku z 19 maja 2011 r., SK 9/08, OTK ZU-A 2011, nr 4, poz. 34.

wynika nakaz przyznania owych uprawnień całej klasie podmiotów”. Jednocześnie wywiódł, że skoro w Konstytucji nie ma odpowiednika art. 77 ust. 1 (o odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane jego bezprawiem) dotyczącego odpowiedzialności za tzw. szkody legalne, to tym samym nie może mieć tutaj miejsca trybunalskie badanie kwestii naruszenia zasady równości w odniesieniu do tzw. pozakonstytucyjnego prawa do odszkodowania przyznanego w art. 215 ust. 2 u.g.n.

Jest to jednak pogląd błędny, albowiem – jak wyjaśnił Trybunał wcześniej w sprawie SK 11/13 – z momentem gdy prawa majątkowe (co do których, co do zasady, przysługuje ochrona na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji) zostaną już ukształtowane w ustawie, to podlegają one równej dla wszystkich ochronie konstytucyjnej.

Prawo do odszkodowania za utracony na mocy dekretu warszawskiego grunt zostało właśnie przyznane w ustawie, która – co istotne – została zarówno uchwalona już po uchwaleniu Konstytucji, jak i weszła w życie pod rządami nowej Konstytucji (z dniem 1 stycznia 1998 r.). W takim przypadku ustawodawca nie mógł swobodnie i dowolnie określać kręgu osób uprawnionych, którym takie pozakonstytucyjne prawo majątkowe ma przysługiwać. Wszystkie osoby charakteryzujące się cechą relewantną muszą bowiem mieć zapewnioną równą ochronę konstytucyjną w zakresie tak ukształtowanego, a wykreowanego ustawą prawa majątkowego. Zwyczajny ustawodawca nie może w takim wypadku w sposób arbitralny przyznawać tego prawa tylko niektórym podmiotom należącym do tej samej relewantnej kategorii. Nie dostrzegł tego Trybunał w omawianym postanowieniu, co słusznie zarzuciła mu w zdaniu odrębnym sędzia Teresa Liszcz. Zauważyła ona też, że w głosowanej sprawie Trybunał odstąpił od wcześniej stosowanych kryteriów oceny konstytucyjności zakresu tzw. pozakonstytucyjnych praw majątkowych, nie uzasadniając jednocześnie konieczności zmiany zajmowanego wcześniej stanowiska.

11. W wyroku z 25 listopada 2003 r., K 37/02²² TK miał okazję wypowiedzieć się na temat konstytucyjnej zasady równości wobec ciężarów publicznych. Zwrócił wtedy uwagę, że „ciężary i świadczenia [publiczne] muszą być (...) rozkładane proporcjonalnie i nie mogą być przerzucane wyłącznie na określoną grupę społeczną”. Stwierdzając niekonstytucyjność badanych wówczas regulacji dotyczących uznania części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju, zwrócił uwagę, że w ustawie tej brak było stosownego mechanizmu kompensacyjnego pozwalającego na proporcjonalne zrównoważenie interesu publicznego i indywidualnego.

Zasada równości wobec ciężarów publicznych wynika z art. 32 Konstytucji, a dodatkowe uzasadnienie czerpie z zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2). Choć nie ma sporu w doktrynie i orzecznictwie TK odnośnie do braku w Konstytucji przepisu statuującego wprost prawo do odszkodowania za szkody spowodowane legalnym działaniem państwa²³, to jednak, zdaniem autora niniejszej glosy, wbrew stanowisku TK przedstawionym w głosowanym postanowieniu,

²² OTK ZU-A 2003, nr 9, poz. 96; zob. też obszerną argumentację dot. idei równości wobec ciężarów publicznych w: J. Parchomiuk, w: *System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 12: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, s. 154–168.

²³ W doktrynie postuluje się jednak wprowadzenie takiego zapisu, zob. J. Boć, *O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównania strat legalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, nr 38, s. 32–33 oraz J. Parchomiuk, *op. cit.*, s. 167.

przy odpowiednio szerokiej wykładni konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenie” z art. 21 ust. 2 Konstytucji w powiązaniu z zasadą równości wobec ciężarów publicznych można także skonstruować model konstytucyjnego prawa podmiotowego do odszkodowania za odjęcie własności nieruchomości warszawskiej.

IV. Obowiązwanie art. 7 ust. 5, art. 8 i art. 9 dekretu warszawskiego

12. Wbrew wyrażonemu przez Trybunał stanowisku należy odnotować, że przepisy art. 7 ust. 5 i art. 9 dekretu warszawskiego, w świetle aktualnego orzecznictwa, nadal obowiązują, albowiem nie zostały dotychczas formalnie uchylone. Zgodnie z tym pierwszym przepisem „W razie niezgłoszenia wniosku, przewidzianego w ust. 1, lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy [obecnie użytkowania wieczystego gruntu], gmina obowiązana jest uiścić odszkodowanie w myśl art. 9”, podobnie w przypadku przejęcia na własność gminy budynków nadających się do użytkowania lub naprawy (art. 8). Wyplata odszkodowania powinna nastąpić w miejskich papierach wartościowych (art. 9 ust. 1 *in fine*), a „Minister Odbudowy w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej i Skarbu określi w rozporządzeniu skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady i sposób ustalania odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych przeznaczonych na ten cel” (art. 9 ust. 3).

W piśmiennictwie i orzecznictwie²⁴ zwraca się uwagę na swego rodzaju tendencję do nieuprawnionego przypisywania sobie przez TK szerszych kompetencji, niż wynikają z Konstytucji i z ustawy o TK. Jest to jednak tendencja dotycząca bez wyjątku wszystkich władz państwowych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji urząd RP opiera się na zasadzie trójpodziału i równoważenia władz, przy czym każda z władz jest zbudowana z dwóch segmentów (Sejm–Senat, rząd–prezydent, sądy–trybunały). Wewnątrz każdej z władz dochodzi do częstych sporów prawnych na tle przyznanych uprawnień²⁵, a ostatnio także między władzą ustawodawczą i wykonawczą z jednej strony oraz władzą orzecniczą z drugiej strony. Kwestią zakresu kompetencji TK zajmował się w powiększonym 7-osobowym składzie Sąd Najwyższy w uchwale z 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09 mającej moc zasady prawnej²⁶. W obszernym uzasadnieniu tej uchwały zwrócono uwagę na zamknięty katalog uprawnień orzecznich TK określony w art. 188 Konstytucji (orzekanie o zgodności przepisów z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub z ustawą). Niedopuszczalne jest więc orzekanie przez TK o obowiązaniu bądź nieobowiązaniu danego przepisu, a tym bardziej orzekanie o tym, kiedy, zdaniem TK, określony przepis mimo braku formalnej derogacji przestał obowiązywać, jak to miało miejsce w glosowanym orzeczeniu w odniesieniu do art. 7 ust. 5 i art. 9 dekretu. Zresztą w sprawie P 107/08 Trybunał potwierdził, że „stosowanie prawa nieobowiązującego nie jest kwestią zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, lecz kwestią z zakresu stosowania prawa przez sądy i inne organy władzy publicznej” (zob. pkt 5.2.3 uzasadnienia), a więc leżącą w gestii sądów

²⁴ Przykładowo SN w uchwale z 17 grudnia 2009, III PZP 2/09, Lex nr 533222 i cytowane tam dalsze orzecznictwo.

²⁵ Zob. A. Górski, *Spór na szczytach władzy sądowniczej*, „Rzeczpospolita” z 26 marca 2010 r., s. C-7.

²⁶ Lex nr 533222, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2009, nr 12, s. 27.

orzekających. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji to właśnie sędziowie sądów powszechnych i administracyjnych (a nie TK) w ramach procesu stosowania prawa ustalają, jakie przepisy obowiązują i czy mają zastosowanie w danym konkretnym stanie faktycznym. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, gdy nie zostały w sposób formalny derogowane z systemu prawa, jak ma to miejsce w stosunku do wskazanych przepisów dekretu warszawskiego.

13. Teza zaprezentowana przez TK w pkt 3.3.1 oraz 4.1 uzasadnienia wyroku o rzekomym ostatecznym wygaśnięciu prawa do odszkodowania przewidzianego w art. 7 ust. 5 i art. 9 dekretu nie znajduje wystarczającego uzasadnienia i wyraźnie wkracza w kompetencje zarówno sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, jak i organów administracji działających na podstawie i w granicach prawa.

Do czasu opublikowania artykułu Z. Strusa nie było wątpliwości co do wykładni art. 7 ust. 5 w zw. z art. 9 dekretu warszawskiego. Dominowało jednolite wówczas stanowisko prezentowane tak przez organy administracji stosujące dekret, jak i przez sądownictwo administracyjne, że w świetle art. 89 ust. 1 (w brzmieniu jednolitym z 1991 r. – art. 82 ust. 1) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²⁷ z dniem 1 sierpnia 1985 r. (data wejścia w życie u.g.g.) wygasły „prawa do odszkodowania” za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu warszawskiego²⁸. TK jednak błędnie uznał ten pogląd za jedyny i powszechnie akceptowany. Co prawda, w piśmiennictwie długo podnoszono, że przepis art. 7 ust. 5 dekretu był przepisem martwym od samego początku i prawo do odszkodowania oraz do nieruchomości zamiennej zostały zniesione z dniem 1 sierpnia 1985 r. Większość autorów wypowiadających się na poruszony temat potwierdzało, że przedmiotowe uprawnienia byłych właścicieli gruntów warszawskich „wygasły”²⁹, „uznano je za wygasłe”³⁰ lub „zostały zniesione”³¹. Ci z autorów, których wypowiedzi na ten temat były nieco szersze, twierdzili, że w zamian za uchylene tych praw jedynie niektórym byłym właścicielom gruntów warszawskich przyznano w art. 82 ust. 2 uprawnienia do otrzymania jednej nieruchomości w użytkowanie wieczyste pod warunkiem złożenia wniosku do 31 grudnia 1988 r.³² albo że w miejsce uchylonych przepisów przewidziano uprawnienia, o których jest mowa w ust. 2 i 4 art. 82 oraz art. 83 u.g.g., które jednak zostały istotnie okrojone³³. Jak wprost stwierdził Z. Truszkiewicz, przepisy art. 83 przewidują rekompensatę jedynie pieniężną (wyjątkowo w postaci użytkowania wieczystego – zd. 2 ust. 2) dla kolejnych grup byłych właścicieli gruntów położonych w granicach m.st. Warszawy, jednakże przepisy te nie obejmują wszystkich osób poszkodowanych na

²⁷ Dalej: u.g.g. W tekście jednolitym (Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127) oznaczenie art. 89 i 90 uległo zmianie odpowiednio na art. 82 i 83.

²⁸ Tak m.in. S. Rudnicki, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004, s. 259; E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 321; T. Fijałkowski, *Prawo o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*, Warszawa 1991, s. 136; W. Ramus, *Nowa regulacja prawa wywłaszczenia nieruchomości*, „Palestra” 1985, nr 12, s. 65; D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000, s. 30; E. Stawicka, *op. cit.*, s. 41.

²⁹ Tak E. Mzyk, *op. cit.*, s. 30 oraz T. Fijałkowski, *op. cit.*, s. 136 i E. Stawicka, *op. cit.*, s. 41.

³⁰ Tak S. Rudnicki, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 259.

³¹ Tak E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *op. cit.*, s. 321.

³² Tak S. Rudnicki, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 259.

³³ Tak E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *op. cit.*, s. 321.

skutek nacjonalizacji gruntów warszawskich. W związku z powyższym już wówczas pojawiły się w literaturze opinie, że art. 82 ust. 1 u.g.g. był sprzeczny z Konstytucją z punktu widzenia przepisów o ochronie własności oraz równości praw, gdyż przewidywał wywłaszczenie bez prawa do odszkodowania oraz różnicował sytuację byłych właścicieli nieruchomości warszawskich bez dostatecznego uzasadnienia³⁴.

W kwestii tej zapadło jednak po 2007 r. kilka interesujących orzeczeń Sądu Najwyższego, WSA i NSA, odbiegających od wcześniej prezentowanych w doktrynie poglądów³⁵.

Prawdopodobnie nie byłyby żadnych rozbieżności w orzecznictwie w tym zakresie, gdyby nie wyrok SN z 15 października 2008 r., I CSK 235/08 wydany w sprawie odszkodowawczej za grunt warszawski rodziny Branickich³⁶, w którym poparł on odosobnione dotychczas stanowisko Z. Strusa i stwierdził, że określone w art. 82 ust. 1 u.g.g. „wygaśnięcie praw do odszkodowania” dotyczy jedynie praw istniejących w chwili wejścia w życie tej ustawy (a więc stanów prawnych zakończonych 1 sierpnia 1985 r.), albowiem „Odmienne zapatrywanie skarżących pomija to, że ustawodawca, stwierdzając w art. 82 ust. 1 u.g.g. jedynie wygaśnięcie praw w nim wskazanych, sam uznał, iż będące ich źródłem przepisy nie utraciły mocy prawnej”. Na taką zmianę orzecznictwa w ostatnich latach zwróciła uwagę w swoim zdaniu odrębnym wyłącznie sędzia Teresa Liszcz. Sąd Najwyższy w kolejnym wyroku z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09³⁷ jedynie podzielił pogląd zawarty we wcześniejszym wyroku z 15 października 2008 r., I CSK 235/08³⁸ i dodał, że wymienione przepisy przewidujące dekretowe prawo do odszkodowania (art. 7 ust. 5 i art. 8 w zw. z art. 9 dekretu) nie utraciły mocy prawnej na skutek *desuetudo*. Jest to pogląd w orzecznictwie obecnie dominujący i zasługujący na aprobatę, albowiem wymieniony przepis nie mógł spowodować wygaśnięcia praw, które powstałyby dopiero po rozpatrzeniu wniosku dekretowego po 1 sierpnia 1985 r. W świetle takiego orzecznictwa SN przepis art. 82 ust. 1 u.g.g. nie wywierał żadnego wpływu na pozostające w toku postępowania administracyjne wywołane wnioskami byłych właścicieli złożonym w trybie dekretu, a niezakończone do dnia 1 sierpnia 1985 r. Dotyczy to także tych postępowania, w których decyzje dekretowe zostały wydane po 1 sierpnia 1985 r., nawet jeśli nastąpiło to dopiero po uprzednim uzyskaniu decyzji stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej w trybie nadzoru ze skutkiem *ex tunc* (na podstawie art. 156 § 2 k.p.a.).

14. Należy zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału, że „Bez przepisów wykonawczych przewidziane w dekrecie z 1945 r. uprawnienie do rekompensaty pozostało martwą literą prawa” (cz. II, pkt 3.1.1 uzasadnienia postanowienia), lecz nie wynika z tego, iż na gruncie obowiązującego nadal prawa byłym właścicielom nieruchomości warszawskich nie przysługuje prawo majątkowe do odszkodowania (nawet jako tzw. prawo pozakonstytucyjne). Zbyt małą uwagę zwrócił TK na podstawową

³⁴ E. Stawicka, *op. cit.*, s. 41.

³⁵ J. Forystek, *Problematyka nieruchomości zamiennych w dekrecie o gruntach warszawskich*, „Rejent” 2010, nr 12, s. 32–53 i cytowane tam orzecznictwo, a także wyroki SN: z 15 października 2008 r., I CSK 235/08, z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, z 23 września 2009 r., I CSK 96/09, wyroki sądów administracyjnych: z 24 marca 2010 r., I SA/Wa 2167/09, z 19 kwietnia 2011 r., I OSK 967/10 i z 9 listopada 2011 r., I OSK 1874/10, czy też z 11 marca 2015 r., I OSK 1441/13.

³⁶ Niepublikowany.

³⁷ Wyrok z uzasadnieniem opublikowany w OSNC – Zbiór Dodatkowy A/2010, poz. 22.

³⁸ Lex nr 548744.

kwestię, a mianowicie, że komunalizacja gruntów warszawskich odbyła się w celu publicznym (racjonalnej odbudowy stolicy) i za odszkodowaniem, zupełnie inaczej niż nacjonalizacja majątków ziemskich dokonana w ramach reformy rolnej z 1944 r. mającej charakter czysto polityczny, gdy majątki ziemskie przejmowano bez żadnego odszkodowania podobnie jak nieruchomości należące do osób narodowości niemieckiej. Tym właśnie „celem publicznym” różni się wywłaszczenie dokonane na podstawie dekretu warszawskiego od innych form nacjonalizacji, której zawsze przyświecał cel polityczny (dążenie do zbudowania społeczeństwa bezklasowego rządzonego przez sojusz robotniczo-chłopski).

V. Umorzenia sprawy i sądowa kontrola konstytucyjności prawa w sytuacji czasowej dysfunkcjonalności TK

15. Należy podkreślić, że głosowane orzeczenie z uwagi na swoją formę i charakter czysto proceduralny (postanowienie o umorzeniu) nie wiąże ani organów administracji, ani sądów powszechnych oraz administracyjnych, albowiem jedynie orzeczenia (ich sentencje) o zgodności lub braku zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją, umowami międzynarodowymi lub ustawami mają moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Wyjaśnił to niedawno NSA w uchwale składu siedmiu sędziów z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, wydanej w związku z postanowieniem TK w sprawie P 107/08, w której stwierdził: „Postanowienie o umorzeniu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest aktem rozstrzygającym sprawę należącą do konstytucyjnych kompetencji Trybunału. Przeciwnie, postanowienie takie stanowi formalnoprawny wyraz stanowiska Trybunału o braku kompetencji do wydania rozstrzygnięcia. Trybunał w ten sposób odstępkuje od wydania »orzeczenia«, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji”³⁹.

16. Zgodnie z art. 193 Konstytucji powtórzonym w art. 3 starej ustawy o TK z 1997 r. (nieco zmienionym w art. 3 ust. 1 pkt 3 ppkt 3 nowej ustawy o TK) każdy sąd mający wątpliwości co do zgodności danego przepisu z Konstytucją ma prawo (a nie obowiązek⁴⁰) „przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją”, o ile od odpowiedzi na to pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji), toteż sądy powszechne i administracyjne z chwilą wejścia w życie Konstytucji w 1997 r. uzyskały dodatkowe uprawnienie do współstosowania Konstytucji i ustaw w procesie prokonstytucyjnej wykładni prawa w konkretnej indywidualnej sprawie. W doktrynie dostrzeżono, że sądy, inaczej niż TK, nie dysponują kompetencją derogacyjną, ale jedynie kompetencją do orzekania o stosowaniu prawa, co nierozzerwalnie łączy się z ich niekwestionowaną kompetencją wykładniczą⁴¹

³⁹ Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10 w sprawie drogi administracyjnej jako właściwej do orzekania o podpadaniu konkretnej nieruchomości pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej, ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 23 oraz głosę J. Forystka do postanowienia TK z 1 marca 2010 r., P 107/08, ZNSA 2010, nr 3, s. 165–176.

⁴⁰ Tak m.in. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 69–71.

⁴¹ M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 12–30. W artykule tym autorzy przedstawili model orzekania przez sądy powszechne i administracyjne bezpośrednio

i orzeczniczą. Takie stanowisko zajął NSA w kilku orzeczeniach wydanych na gruncie obowiązującej Konstytucji⁴². Przykładowo w wyroku z 6 stycznia 2000 r., II SA/Gd 355/98 wyraził pogląd prawny, iż „Niezawisłość sędziów oraz ustanowione w art. 8 ust. 2 uprawnienie wydawania orzeczeń wprost w oparciu o Konstytucję daje niezawisłemu sądowi w konkretnej sprawie uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisu ustawy, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją. W ten sposób niezawisły sąd spełnia rolę równoważącą w stosunku do równej mu władzy ustawodawczej”, a w innym wyroku z 24 października 2000 r., V SA 613/00 dodatkowo potwierdził, że „Kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego obejmuje w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2) także możliwość niezastosowania *in concreto* przepisu ustawy. W takim wypadku istnieje powinność zastosowania bezpośrednio normy konstytucyjnej (...) na wypadek konfliktu między treścią normy konstytucyjnej i ustawowej. Decyduje o tym zasada zobowiązująca sąd do podległości normie hierarchicznie wyższej”. Zwrócono uwagę, że wynika to z zasady pionowej spójności systemu prawa, która nakazuje, by w przypadku kolizji przepisu ustawy z Konstytucją rozstrzygać o nieobowiązaniu przepisu w oparciu o regułę kolizyjną *lex superior*. Podobne stanowisko zajmował SN, zwłaszcza w orzeczeniach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, podkreślając, że sądy powszechne nie orzekają o zgodności regulacji z Konstytucją, lecz jedynie korzystając z wykładni prokonstytucyjnej, odmawiają zastosowania przepisu niezgodnego z ustawą zasadniczą⁴³.

W ostatnich latach dominował jednak jednolity w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych oraz TK pogląd o wyłącznym pierwszeństwie kompetencji TK do orzekania w kwestii konstytucyjności ustaw⁴⁴. Pogląd ten był reprezentowany w doktrynie przez grupę zwolenników tzw. czystego modelu badania konstytucyjności⁴⁵.

17. Na tle głosowanej sprawy powyższy pogląd nie ma jednak zastosowania. Po pierwsze z tego powodu, że mając możliwość wypowiedzenia się na skutek przekazanego mu pytania prawnego, TK uchylił się od wydania wyroku rozstrzygającego kwestię konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Po drugie dlatego, że poczynając od ukonstytuowania się Sejmu VIII kadencji prace TK zostały praktycznie sparaliżowane w związku ze sporem o wybór nowych sędziów oraz publikację wyroku z 9 marca 2016 r., K 47/14 dotyczącego tzw. ustawy naprawczej

na podstawie Konstytucji, polegający na odmowie zastosowania regulacji sprzecznych z Konstytucją bez jednoczesnego ryzyka dla funkcjonowania TK jako jedyne go organu posiadającego kompetencje derogacyjne. Wypowiedzieli się wyraźnie za możliwością bezpośredniego zastosowania przez sądy Konstytucji i pominięcia ustawy z nią sprzecznej przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy, zwłaszcza w sytuacji czasowego wyłączenia możliwości orzecznich po stronie TK.

⁴² Por. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 12 października 1998 r., OPS 5/98, wyrok NSA z 9 października 1998 r., SA 1246/98, „Glosa” 1999, nr 3, s. 29, wyrok NSA z 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003, nr 3, poz. 17.

⁴³ Por. wyroki SN: z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000, nr 1, poz. 6, z 26 września 2000 r., III CKN 1089/00, OSNC 2001, nr 3, poz. 37 i z 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002, nr 6, poz. 130.

⁴⁴ Zob. wyrok SN z 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, Lex nr 1940564 i cytowane tam wcześniejsze orzeczenia, a także wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., P 6/02.

⁴⁵ Szerszej na ten temat zob. L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji. Wprowadzenie do dyskusji*, w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 18; A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, PiP 2000, z. 5, s. 3 i nast.; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003, s. 52 i nast.

o Trybunale Konstytucyjnym. Dlatego też w ostatnim czasie pojawiły się poglądy doktryny⁴⁶ i judykatury o możliwości, a niekiedy wręcz konieczności orzekania przez sądy powszechne i administracyjne bezpośrednio na podstawie Konstytucji. Zwrócono uwagę, że prokonstytucyjna wykładnia⁴⁷ prawa to obowiązek sądów w czasach, gdy TK jest zagrożony dysfunkcjonalnością spowodowaną działaniem władz ustawodawczej i wykonawczej. Podobnie w uchwale z 23 marca 2016 r., III CZP 102/15⁴⁸ SN stwierdził, że oceny zgodności z Konstytucją norm prawnych dokonuje – w zasadzie – Trybunał, z tym zastrzeżeniem, iż założenie to obowiązuje „dopóty, dopóki Trybunał Konstytucyjny jest władny – w istniejącym otoczeniu normatywnym – realizować swoje funkcje ustrojowe”. Również SN w wyrokach z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15⁴⁹ oraz V CSK 413/15⁵⁰ opowiedział się za możliwością niezastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją mimo braku w tym zakresie wyroku TK (dotyczyło to art. 70 § 8 ordynacji podatkowej). Na gruncie tej samej ustawy podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 12 kwietnia 2016 r., II FSK 330/15. Tak więc, głównie z uwagi na aktualną sytuację polityczną (w tym odmowę publikacji wyroków TK w Dzienniku Ustaw), nastąpił wyraźny powrót do koncepcji tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności⁵¹. Wydaje się jednak, że taki model badania konstytucyjności ustaw jest ze wszech miar pożądany i zdaje się to być obecnie pogląd dominujący w judykaturze i doktrynie. Model taki nawiązywałby do znanego już sądom powszechnym i administracyjnym mechanizmu przypominającego odmowę zastosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem Unii Europejskiej i stosowania bezpośrednio normy wspólnotowej z pominięciem prawa wewnętrznego. Nie prowadziłby przy tym do derogacji wadliwego przepisu (co jest zastrzeżone do wyłącznej kompetencji TK), ale wyłącznie do odmowy jego stosowania w procesie orzekania.

18. Przepisy Konstytucji „stosuje się bezpośrednio, chyba że ona sama stanowi inaczej”, a sądy orzekają także na jej podstawie. W sytuacji uchylecia się przez TK od wydania orzeczenia na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji w związku z pytaniem prawnym (uchylecia się od zbadania konstytucyjności) kompetencja do odmowy zastosowania *in concreto* przepisu ustawy sprzecznego z Konstytucją powraca do sądu pytającego, który zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji podlega Konstytucji i ma prawo odmówić zastosowania niekonstytucyjnego przepisu *in casu*,

⁴⁶ M. Gutowski, P. Kardas, *op. cit.*, s. 5–30.

⁴⁷ Pojęcie „wykładnia prokonstytucyjna” ma szersze znaczenie niż termin „wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją”. Jak wyjaśnili to M. Gutowski i P. Kardas, pojęcie to obejmuje dyrektywę nakazującą przyjęcie rozumienia ustawy zgodnego z Konstytucją (wersja pozytywna) lub wykluczającą rozumienie przepisu w sposób spreczny z Konstytucją (wersja negatywna – mająca miejsce głównie w przypadku orzeczeń interpretacyjnych TK), jak i oddziaływanie Konstytucji na proces stosowania przepisów, prowadzący do „nasączenia” ich wartościami konstytucyjnymi i aksjologią konstytucyjną, zob. M. Gutowski i P. Kardas, *op. cit.*, s. 5–6.

⁴⁸ Uchwała wraz z uzasadnieniem dostępna w bazie orzecznictwa SN: www.sn.pl.

⁴⁹ Wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny w bazie orzecznictwa SN: www.sn.pl; zob. też: M. Culepa, *Także Sąd Najwyższy może ocenić konstytucyjność normy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22 marca 2016 r.

⁵⁰ Wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny w bazie orzecznictwa SN: www.sn.pl; zob. też: M. Domagalski, *Sąd Najwyższy nadrabia kłopoty Trybunału*, „Rzeczpospolita”, 18 marca 2016 r.

⁵¹ Model taki funkcjonuje w USA, gdzie art. 3 Konstytucji upoważnia i zobowiązuje każdy sąd (federalny lub stanowy) do badania w każdym przypadku zgodności prawa, które ma być zastosowane w konkretnej jednostkowej sprawie, z Konstytucją, a w przypadku niezgodności – do uznania go za nieobowiązujące (*null and void*), M. Gutowski, P. Kardas, *op. cit.*, s. 10.

oczywiście bez eliminacji danego przepisu z systemu prawa. Zresztą już na gruncie art. 52 poprzedniej Konstytucji nie było wątpliwości, że sędziowie byli uprawnieni do orzekania o niezgodności z ustawą aktu podustawowego, choć również wtedy TK dokonywał tej samej oceny *in abstracto*, podczas gdy sądy orzekające robiły to *in concreto*.

W takim przypadku nie ma ryzyka „rozchwiania” systemu prawnego, gdyż sąd orzekający dał TK szansę wypowiedzenia się co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją. Zresztą od czasu powołania Trybunału (1 stycznia 1986 r.) nie było przypadku, aby ocena konstytucyjności określonych przepisów przez sądy i Trybunał była odmienna. Wręcz przeciwnie, odpowiednia prokonstytucyjna wykładnia przepisów (uwzględniająca prawie 20-letni dorobek orzecznictwa trybunalskiego) będzie prowadzić do skuteczniejszej i znacznie szybszej (a więc efektywnej) ochrony konstytucyjnych praw obywateli. Jednocześnie mobilizująco powinna wpływać na ustawodawcę, który dostrzegając, że jego ustawy naruszające podstawowe zasady konstytucyjne (zwłaszcza w przypadku braku efektywnego funkcjonowania TK) nie będą w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjnej akceptowane przez sądy w indywidualnych sprawach, zaniecha uchwalania przepisów oczywiście niekonstytucyjnych i sprzecznych z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Jest to obecnie wręcz konieczne dla ochrony praw jednostek w demokratycznym państwie prawa w sytuacji czasowej dysfunkcyjności TK.

VI. Podsumowanie

19. Jedną z fundamentalnych wartości prawa w ogóle i demokratycznego państwa prawnego w szczególności jest realizowanie zasady równości wobec prawa i równej ochrony praw majątkowych, zwłaszcza w aspekcie zasady równości wobec obciążeń publicznych. Stanowisko TK przyjęte w głosowanym postanowieniu w świetle tych zasad oraz na tle wcześniejszego wyroku TK w sprawie SK 41/09 należy ocenić wyjątkowo krytycznie. Uniknięcie odpowiedzi na pytanie o zgodność z Konstytucją tzw. przesłanki czasowej z art. 215 ust. 2 u.g.n. powoduje, że prawo do oceny konstytucyjności tej regulacji niejako wraca do pytającego sądu administracyjnego, który zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji może odmówić zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy. Tym bardziej interesujące będzie stanowisko WSA, a potem NSA w tej konkretnej sprawie, skoro Trybunał, związany swoim wcześniejszym wyrokiem ze sprawy SK 41/09, nie odniósł się w wystarczający sposób do stanowiska w nim zaprezentowanego.

Szkoda zatem, iż TK nie zajął się odpowiedzią na pytanie prawne WSA, gdyż z pewnością wyrok w tej sprawie stabilizowałby pewność prawa w zakresie roszczeń odszkodowawczych przysługujących byłym właścicielom gruntów warszawskich, zwłaszcza że TK dostrzegł, iż ustawodawca „nie ma woli uchwalenia” postułowanej od ćwierćwiecza i koniecznej ustawy reprivatyzacyjnej.

