

Andrzej Herbet

**Projekt stanowiska Sejmu
w sprawie skargi konstytucyjnej
(sygn. akt SK 41/09),
dotyczącej ustawy
z dnia 21 sierpnia 1997 r.
o gospodarce nieruchomościami**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J.M.S. z dnia 15 stycznia 2008 r. (sygn. akt SK 41/09), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) w zakresie, w jakim wyklucza stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wyłączone 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 i działki, które przed 21 listopada 1945 r. mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, **jest niezgodny** 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 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. Niniejsza skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. W związku z wejściem w życie 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) w dniu 7 października 1948 r.

poprzednik prawny skarżących R.S. wystąpił z wnioskiem o przyznanie prawa własności czasowej gruntu do nieruchomości położonej przy ul. Kopińskiej 15, nr rej. hip. W 2315. Decyzją z 24 września 1952 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło ustanowienia tego prawa. Przedmiotowa nieruchomość została scalona wraz z innymi w działkę ewidencyjną nr 6, obręb 2-02-07, stanowiącą własność Skarbu Państwa i znajdującą się we władaniu Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie. Budynek posadowiony na nieruchomości przed II wojną światową aktualnie nie istnieje, a grunt jest użytkowany jako droga publiczna.

Decyzją z 25 listopada 2002 r., wydaną na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej z 24 września 1952 r. Wniosek skarżących o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości został oddalony decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z 11 marca 2004 r., wydaną na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Z kolei decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z 15 października 2004 r., utrzymaną następnie w mocy decyzją Wojewody Mazowieckiego z 3 lutego 2005 r., odmówiono przyznania skarżącym odszkodowania z tego tytułu. Wyrokiem z 25 stycznia 2006 r. (sygn. akt I S.A./Wa 665/05) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę, zaś wyrokiem z 11 września 2007 r. (sygn. akt I OSK 942/06) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżących.

2. W okolicznościach niniejszej sprawy nie budzi wątpliwości spełnienie przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej wskazanych w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Sprecyzowania wymaga natomiast sposób ujęcia wzorców, a co za tym idzie – zakres żądanej kontroli konstytucyjności.

Po pierwsze – w *petitum* skargi jako jeden z wzorców kontroli został wskazany art. 77 ust. 1 Konstytucji. Uzasadnienie nie zawiera natomiast żadnej argumentacji dotyczącej tego zarzutu. Przepis ten nie został już także przywołany w piśmie procesowym skarżących z 31 marca 2008 r., uzupełniającym braki skargi konstytucyjnej. W opinii Sejmu oznacza to modyfikację pierwotnego zakresu zaskarżenia (częściowe cofnięcie zarzutu), ze skutkiem w postaci niedopuszczalności wydania wyroku.

Po drugie – w charakterze wzorca kontroli skarżący przywołują również (w całości) art. 32 Konstytucji. Przyniesiona w uzasadnieniu skargi argumentacja wskazuje jednak, że zarzuty skarżących koncentrują się na naruszeniu zasady równości wobec prawa. W konsekwencji, zgodnie z regułą *falsa demonstratio non nocet*, za rzeczywisty (właściwy) wzorzec kontroli trzeba uznać w tym kontekście przepis art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

Po trzecie – skarżący nie rekonstruują relacji zachodzących pomiędzy przywołanymi w charakterze wzorców kontroli postanowieniami art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 (ust. 1 zdanie 1) i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Na podstawie

analizy argumentacji zawartej w skardze oraz w zgodzie z dotychczasową praktyką orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego trzeba uznać, że podstawowymi wzorcami kontroli są w niniejszej sprawie przepisy art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Pozostałe postanowienia ustawy zasadniczej występują natomiast w roli przepisów związkowych. Treść sformułowanych zarzutów pozwala przy tym na łączną ocenę ich zasadności (zob. pkt III stanowiska).

II. Przedmiot kontroli

1. Jako przedmiot kontroli skarżący wskazali art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.; dalej: u.g.n.). Artykuł 215 u.g.n., włącznie z nieobjętym zakresem zaskarżenia przepisem ust. 1, stanowi:

„1. Przepisy ustawy dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwo rolne na gruntach, które na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych właścicieli, prowadzący gospodarstwo, zostali pozbawieni faktycznego władania wspomnianym gospodarstwem po dniu 5 kwietnia 1958 r.

2. Przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego”.

2. Skarżący kwestionują konstytucyjność art. 215 ust. 2 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) przeszły na własność państwa:

- a) do innych budynków niż domy jednorodzinne, w tym budynków wielorodzinnych i użytkowych, kamienic czynszowych oraz
- b) do działek, które przed dniem wejścia w życie wymienionego dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne”.

3. Zarówno zakwestionowany przepis, jak i formuła, za pomocą której określono zakres zaskarżenia, odnoszą się do nieruchomości przejętych przez państwo lub gminę m.st. Warszawy na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Na

marginesie warto wskazać, że pierwotnym zakresem zaskarżenia objęto również przepisy art. 8 oraz art. 9 ust. 1 i 3 dekretu warszawskiego. Postanowieniami z 17 lipca 2009 r. i 14 października 2009 r. (sygn. akt Ts 54/08) Trybunał Konstytucyjny odmówił jednak nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w tym zakresie. Ocena prawna wyrażona przez Trybunał w przywołanych postanowieniach nie jest bezsporna (zob. np. A. Hetko, *Dekret warszawski – postępujące wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 73, 87–88 i 101–102; Z. Strus, *Grunty warszawskie*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 10, s. 13–14 i 17); determinuje jednak zakres przedmiotowy niniejszego postępowania. Stąd też stanowisko poniższe zostało przygotowane z jej uwzględnieniem – w szczególności przy założeniu, że wszelkie prawa do odszkodowania za nieruchomości przejęte w trybie dekretu warszawskiego, przyznane przez art. 8 i 9 dekretu warszawskiego, wygasły na podstawie art. 82 ust. 1 (według pierwotnej numeracji art. 89 ust. 1) ustawy 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.n.), zaś art. 215 ust. 2 u.g.n. stanowi aktualnie wyłączną podstawę dochodzenia odszkodowania z tego tytułu (zob. pkt III.3 stanowiska).

4. Skarżący, podnosząc wadliwość art. 215 ust. 2 u.g.n., kwestionują w istocie konstytucyjność pominięcia ustawodawczego. W ich opinii, ustawodawca posłużył się w tym przepisie „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” (skarga, s. 9). Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o konstytucyjności pominięcia ustawodawczego jest aktualnie niekwestionowana (tak już TK w orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, i wyroku z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; zob. także wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06; zob. pkt II.2 stanowiska). Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej także z tego punktu widzenia nie budzi zatem wątpliwości.

III. Analiza merytoryczna

1. Zarzuty skarżących

W opinii skarżących prawodawca, decydując się zawrzeć w ustawie o gospodarce nieruchomościami przepis nakazujący jej stosowanie do sytuacji prawnej osób pozbawionych własności na podstawie dekretu warszawskiego, powinien był to uczynić w stosunku do wszystkich adresatów bez względu na zastosowane kryterium przedmiotowe, tj. rodzaj nieruchomości. Przepisy dekretu warszawskiego nie różnicują sytuacji prawnej byłych właścicieli. Zróżnicowanie takie pojawiło się natomiast na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami – chociaż jednym z celów tej regulacji było złagodzenie skutków dekretu.

O ile bowiem dekret kreował iluzoryczne (*de facto* niewykonalne) prawo do odszkodowania z tytułu skomunalizowanych, a następnie znacjonalizowanych nieruchomości, o tyle przepisy art. 214 i 215 u.g.n. wprowadziły jak najbardziej realne ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe dochodzenia takiego odszkodowania (skarga, s. 10).

Przepis art. 215 ust. 2 u.g.n. w sposób oczywisty ogranicza korzystanie przez skarżących z prawa do słusznego odszkodowania, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Tymczasem nie istnieje żadne racjonalne uzasadnienie dla różnicowania sytuacji prawnej właścicieli (i ich następców prawnych) domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne oraz domów wielorodzinnych i działek przeznaczonych pod budownictwo wielorodzinne (skarga, s. 11). W opinii skarżących art. 215 ust. 2 u.g.n. „uderza” bezpośrednio w prawo własności, prowadząc jednocześnie do nierównego traktowania obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. W analizowanym przypadku za spełnione można uznać przesłanki formalne i merytoryczne ograniczenia prawa własności. Ich zdaniem nie znajduje jednak usprawiedliwienia fakt pozbawienia byłych właścicieli i ich następców prawnych prawa do słusznego odszkodowania z tytułu wyzucia z własności (skarga, s. 12). Wydaje się zatem, że zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji skarżący wiążą w większym stopniu z ochroną prawa do odszkodowania, a jedynie pośrednio z ochroną własności nieruchomości przejętych w trybie dekretu warszawskiego.

2. Wzorce konstytucyjne

1. Zgodnie ze stanowiącym podstawowy wzorzec kontroli przepisem art. 21 ust. 2 Konstytucji: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Z kolei art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

W charakterze przepisów związkowych skarżący przywołują ponadto postanowienia art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji. W myśl art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Według art. 31 ust. 3 Konstytucji: „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”. Z kolei art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

2. Postanowienie art. 21 ust. 2 Konstytucji było przedmiotem wielu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenia z: 28 maja 1991 r.,

sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; 29 marca 1993 r., sygn. akt W 13/92; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07). Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoim orzecznictwie, że wyłączenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną z uwagi na cel publiczny, rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej.

W znaczeniu ścisłym, tj. w nawiązaniu do treści tego pojęcia ukształtowanej w prawie administracyjnym, wyłączenie łączy się z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z wypłatą odszkodowania. Trybunał Konstytucyjny podkreśla także, że wyłączenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych (zob. m.in. orzeczenia TK z: 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; 29 marca 1993 r., sygn. akt W 13/92; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98 i 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02).

Zgodnie z koncepcją autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie prawa dominuje jednak stanowisko, że wyłączenie w sensie konstytucyjnym obejmuje zarówno pozbawienie lub ograniczenie praw innych niż prawo własności, jak również pozbawienie własności w innym trybie niż w drodze postępowania prawnego zwieńczonego wydaniem aktu indywidualnego. Podkreśla się, że ustawowa definicja wyłączenia, zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami, nie może przesądzać o treści pojęcia wyłączenia w znaczeniu konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że: „Wyłączenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko (...) jako «wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną»” (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, stwierdzenie to powtórzono w wyroku TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02; zob. także wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05) oraz że: „Wyłączenie w sensie konstytucyjnym może dotyczyć nie tylko własności *sensu stricto*, ale i odjęcia innych praw majątkowych” (wyrok z 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02), o ile następuje ono na rzecz podmiotu prawa publicznego (zob. w tej kwestii obszerny wywód zawarty w uzasadnieniu wyroku TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08; zob. także L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. III, Warszawa 2003, s. 12–14, uwaga 15 i 16).

Kwestią sporną w doktrynie prawa konstytucyjnego jest natomiast zasadność obejmowania konstytucyjnym pojęciem wyłączenia aktów nacjona-

lizacji (ewentualnie także komunalizacji), rozumianych jako „przymusowe odjęcie własności na dużą skalę, obejmujące całe dziedziny gospodarki” (negatywnie w tej mierze, podając równocześnie w wątpliwość konstytucyjną dopuszczalność nacjonalizacji na gruncie *legis latae*, L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 [w:] Konstytucja, op. cit.*, s. 14, uwaga 16; twierdząco zaś B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo do własności [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2001, s. 48).

3. Wywłaszczeniu, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ma towarzyszyć „słuszne odszkodowanie”. Znaczenie tego pojęcia ugruntowało się pod rządami poprzedniej Konstytucji i nie ma powodów do zmian sposobu jego rozumienia (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do art. 21, nlb. 7). Także w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowane zostały liczne postulaty w tym aspekcie. Trybunał uznaje, że odszkodowanie słuszne musi być, przynajmniej co do zasady, ekwiwalentne do wartości dobra wywłaszczonego, co oznacza, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił. Odszkodowanie to nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez określoną metodę obliczania jego wysokości (np. przez odliczenie sum niepozostających w związku z dobrem wywłączonym), ale również przez tryb wypłacania (np. przez wypłacanie odszkodowania na raty, co na skutek działania inflacji powoduje jego realne obniżenie; zob. orzeczenia TK z: 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90; 19 czerwca 1990 r., sygn. akt K 2/90; wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99). Należyte odszkodowanie stanowi bowiem element kształtujący stan właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki (tak, za orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, TK w wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt P 5/99). Bardziej liberalny sposób rozumienia przesłanki „słusznego odszkodowania” jest natomiast przyjmowany w doktrynie, która dopuszcza uznanie za odszkodowanie „słuszne” także odszkodowania częściowego, o ile zostałyby przedstawione przekonujące argumenty na rzecz odejścia od zasady pełnej ekwiwalentności (tak L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 [w:] Konstytucja, op. cit.*, s. 17, uwaga 20).

4. Zasada równości, według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Punktem wyjścia musi więc zawsze być ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Jeżeli zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo

potraktowane odmiennie, wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Uznając prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki, Trybunał Konstytucyjny podkreśla równocześnie, że ma ono charakter niejako prawa drugiego stopnia („metaprawa”), tzn. przysługuje w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako samoistnie (zob. wyrok TK z 9 stycznia 2007 r., sygn. akt P 5/05).

5. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalna; mogą bowiem zachodzić wypadki, gdy jest ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach, nawiązujących do sposobu ujęcia zasady proporcjonalności. Argumenty te muszą mieć charakter: 1) relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści (innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony); 2) proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania (zob. m.in. wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05).

6. Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji wiąże się ściśle z wyrażoną w ust. 1 tegoż artykułu ogólną deklaracją ochrony własności i innych praw majątkowych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności. Ponadto, zdaniem Trybunału: „w świetle art. 64 Konstytucji zakres ochrony własności i innych praw majątkowych nie jest tożsamy. Z istoty innych niż własność praw, których treść jest węższa od treści własności i które nie mogą być uznawane za własność w znaczeniu konstytucyjnym, wynika w szczególności, że ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść. Z drugiej jednak strony nie może budzić wątpliwości, że również w ich wypadku można mówić o «istocie» prawa – takim zakresie treści, w który ingerencja, uwzględniając inne wartości konstytucyjne oraz zasadę proporcjonalności, oznaczałaby stworzenie bądź nadanie danemu prawu majątkowemu cech prawa pozornego, wydrążonego z treści. Podobnie jak w wypadku prawa własności, taka ingerencja w każdym wypadku chronionych konstytucyjnie praw majątkowych byłaby niedopuszczalna. W odniesieniu do wierzytelności pieniężnych za tego rodzaju niedopuszczalną ingerencję należy uznać rozwiązania normatywne, które w stosunku do pierwotnie ukształtowanej wartości prawa majątkowego kształtują jego wartość majątkową w taki sposób, że dla uprawnionego przestaje mieć wartość choćby częściowo adekwatną do tej, jaką nadano mu w chwili powstania” (wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05).

7. Jakkolwiek zakresy hipotez art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji nie pokrywają się, Trybunał Konstytucyjny wskazuje na genetyczne i treściowe związki zachodzące pomiędzy zasadą równości dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zasadą równości wobec prawa. W wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03) Trybunał przyjął, że art. 64 ust. 2 Konstytucji „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji”. Zasada równości oznacza bowiem: „nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98) jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (...). Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)”. Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Poza zakresem regulacji analizowanego postanowienia znajdują się natomiast inne niż „ochrona” aspekty kształtowania treści i sposobu korzystania z własności i innych praw majątkowych (zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 64 [w:] Konstytucja, op. cit.*, s. 16, uwaga 14).

3. Analiza zgodności

a) Ewolucja a kontynuacja rozwiązań prawnych dotyczących nieruchomości warszawskich w latach 1945–1997

1. Zarówno zakwestionowany przepis, jak i formuła, za pomocą której określono zakres zaskarżenia, odnoszą się do nieruchomości przejętych przez państwo lub gminę m.st. Warszawy na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Niezależnie więc od ostatecznego sposobu ukształtowania przedmiotu postępowania (zob. pkt II.3 stanowiska), zaszczości historyczne odgrywają w rozpatrywanej sprawie kluczową rolę. Stąd też analizę konstytucyjności art. 215 ust. 2 u.g.n. należy poprzedzić przedstawieniem ewolucji rozwiązań prawnych dotyczących tzw. nieruchomości warszawskich, ze szczególnym uwzględnieniem dopuszczalności i trybu dochodzenia przez byłych właścicieli odszkodowań za skomunalizowane, a następnie znacjonalizowane nieruchomości gruntowe i budynkowe (zob. pkt II.3 stanowiska). Jest to uzasadnione, tym bardziej, że zakwestionowany przepis kontynuuje rozwiązania prawne przyjęte jeszcze w latach 50. ubiegłego wieku.

2. Działając na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz. U. Nr 1, poz. 1), Rada Ministrów postanowiła, a Prezydium Krajowej Rady Narodowej zatwierdziło dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). *Ratio* tego aktu była potrzeba szybkiej odbudowy i rozbudowy stolicy. Przyjęto bowiem pogląd, że odbudowa miasta po zniszczeniach wojennych i w nowym kształcie urbanistycznym, bez przejęcia gruntów na własność gminy, byłaby niemożliwa w krótkim czasie. Bezpośrednio na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego w dniu 21 listopada 1945 r. – czyli w dniu ogłoszenia, a zarazem wejścia w życie dekretu – gmina m.st. Warszawy przejęła na własność wszystkie grunty położone w ówczesnych granicach miasta (14 140 ha), bez potrzeby przeprowadzania jakiegokolwiek szczególnego postępowania. Natomiast tryb obejmowania gruntów w posiadanie został określony w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 4 dekretu warszawskiego.

Pierwotnie kwestię tę regulowało rozporządzenie Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 16, poz. 112). Obejmowanie gruntów przez gminę następowało z urzędu lub na wniosek dotychczasowego właściciela, według kolejności odpowiadającej okresom realizacji planów zabudowania. Rozporządzenie to przewidywało publikację zawiadomienia o przystąpieniu do objęcia gruntu w posiadanie w organie urzędowym Zarządu Miejskiego, tj. Dzienniku Urzędowym Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy (dalej: Dziennik Urzędowy ZM), ze wskazaniem m.in. terminu oględzin, pisemne zawiadomienie dotychczasowego właściciela znanego z miejsca pobytu oraz sformalizowaną procedurę oględzin nieruchomości, z zachowaniem określonych

uprawnień proceduralnych. Datą objęcia gruntu w posiadanie przez gminę był dzień ogłoszenia protokołu oględzin w Dzienniku Urzędowym ZM (zob. także orzeczenie SN z 13 października 1959 r., sygn. akt I CR 870/58, niepubl.).

Ze względu na czasochłonny tryb obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę, w kolejnym rozporządzeniu Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 7, poz. 43), które weszło w życie 10 lutego 1948 r., zrezygnowano z ogłaszania i zawiadamiania o przystąpieniu do objęcia gruntów, a także z prawa składania zastrzeżeń do protokołu oględzin. Grunty były obejmowane przez gminę w drodze ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym ZM, jednym z poczytnych pism codziennych oraz przez rozplakatowanie. Decydująca była jednak data wydania numeru Dziennika Urzędowego ZM, w którym zamieszczano ogłoszenie.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego dotychczasowi właściciele gruntów lub ich następcy prawni będący w posiadaniu gruntu, bądź osoby reprezentujące ich prawa, mogli, w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia gruntów w posiadanie przez gminę, zgłosić wnioski o przyznanie im na tych gruntach prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Prawo wieczystej dzierżawy i prawo zabudowy, na podstawie art. XXXIX dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321 ze zm.), zostało przekształcone w prawo własności czasowej, które następnie, na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159), zostało zastąpione prawem wieczystego użytkowania.

Gmina miała obowiązek uwzględnienia wniosków, jeżeli korzystanie z gruntów przez dotychczasowych właścicieli dało się pogodzić z przeznaczeniem tych gruntów, określonym według planu zabudowania (obecnie – planu zagospodarowania przestrzennego), a w przypadku osób prawnych, jeżeli nie pozostawało to ponadto w sprzeczności z ich zadaniami ustawowymi lub statutowymi (art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego; zob. także wyrok NSA z 21 grudnia 1999 r., sygn. akt 1082/99). W powojennej praktyce wiele decyzji negatywnych wydano z powołaniem się na treść art. 7 ust. 5 dekretu warszawskiego i wzmiankowane w nim „jakikolwiek inne przyczyny”. W późniejszym orzecznictwie dopuszczalność traktowania tego przepisu jako samodzielnej przesłanki odmowy ustanowienia prawa zabudowy lub wieczystej dzierżawy (użytkowania wieczystego) została jednak zakwestionowana (zob. wyrok SN z 7 lutego 1995 r., sygn. akt III ARN 83/94, OSN 1995, nr 12, poz. 142.).

W odmienny sposób został uregulowany problem własności budynków istniejących na gruntach, które zostały przejęte na własność gminy. Prawodawca odstąpił w tej mierze od stosowania reguły *superficies solo cedit*; co do zasady bowiem, dotychczasowi właściciele zachowywali własność budynków

(art. 5 dekretu warszawskiego). Własność budynków przechodziła na gminę tylko wówczas, gdy dotychczasowi właściciele nie złożyli w terminie wniosków o oddanie w wieczystą dzierżawę gruntów (własność czasowa, wieczyste użytkowanie), na których były one położone lub gdy wyżej wymienione wnioski zostały rozpatrzone odmownie (zob. orzeczenie SN z 8 grudnia 1958 r., sygn. akt II CR 1140/57, niepubl.; wyrok SN z 12 czerwca 1964 r., sygn. akt I CR 616/63, niepubl.). Rozstrzygnięcie takie potwierdzał zresztą art. XXXIX § 3 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (zob. także P. Siciński, *Ujawnianie w księgach wieczystych praw i roszczeń dotyczących gruntów na obszarze m.st. Warszawy, opartych na przepisach dekretu z 26 października 1945 r.*, „Rejent” 2002, nr 10, s. 116–128). W orzecznictwie przyjęto równocześnie, że własnością dotychczasowych właścicieli pozostają budynki, które według orzeczenia władzy budowlanej nadawały się do naprawy. Budynki zniszczone w takim stopniu, że nie nadawały się do naprawy i powinny ulec rozbiórce, zostały zrównane z „innymi przedmiotami” w rozumieniu art. 6 ust. 1 dekretu warszawskiego (np. rzeczami ruchomymi) i przechodziły na własność gminy po bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego do ich zabrania (zob. wyroki SN z: 29 października 1999 r., sygn. akt I CKN 108/99, niepubl., i 8 stycznia 2002 r., sygn. akt I CKN 739/99, niepubl.).

W razie niezgłoszenia wniosku lub nieprzyznania z jakichkolwiek przyczyn dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, gmina była zobowiązana zaofiarować uprawnionemu, w miarę możliwości, na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej bądź prawo zabudowy na takim gruncie. W przeciwnym razie była ona zobligowana uiścić odszkodowanie, zgodnie z postanowieniami art. 9 (art. 7 ust. 4 i 5 dekretu warszawskiego). Zgodnie z art. 8 dekretu warszawskiego gmina była zobligowana uiścić odszkodowanie także za położone na gruncie budynki nadające się do użytkowania lub naprawy, których własność przechodziła na nią w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy. Według art. 9 ust. 1 dekretu warszawskiego wysokość odszkodowania za grunty, należnego w myśl art. 7 ust. 5, oraz odszkodowania za budynki, należnego w myśl art. 8 dekretu, miała ustalić miejska komisja szacunkowa. Odszkodowanie to miało być równe skapitalizowanej wartości czynszu dzierżawnego (opłaty za prawo zabudowy) gruntu tej samej wartości użytkowej lub wartości budynku i wypłacane w miejskich papierach wartościowych. Artykuł 9 ust. 2 dekretu warszawskiego stanowił, że prawo do żądania odszkodowania powstaje po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy i wygasa po upływie lat 3 od tego terminu. Ponieważ jednak przewidziane w art. 9 ust. 3 dekretu warszawskiego rozporządzenie, w którym miały być ustalone zasady i sposób ustalania odszkodowania, a także skład i tryb postępowania miejskiej komi-

sji szacunkowej oraz przepisy o emisji papierów wartościowych (art. 9 ust. 3 dekretu warszawskiego), nie zostało nigdy wydane, wymienione uprawnienia odszkodowawcze byłych właścicieli nigdy nie uległy skonkretyzowaniu.

3. Stan właścicielski nieruchomości warszawskich przejętych w trybie dekretu zmienił się w ciągu kilku lat po jego wejściu w życie. Na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130) mienie jednostek samorządu terytorialnego przeszło bowiem (13 kwietnia 1950 r.) na państwo, stając się elementem jednolitej własności państwowej. Ponowna komunalizacja części nieruchomości podlegających przepisom dekretu nastąpiła dopiero w latach 90. XX wieku, na podstawie 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.).

4. Stan prawny wynikający z przepisów dekretu warszawskiego uległ pewnej zmianie w świetle art. 54 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70 ze zm.; dalej: u.z.t.w.n.). Przepis ten rozszerzył bowiem podstawy odmowy ustanowienia na rzecz poprzedniego właściciela gruntu, który na mocy przepisów dekretu przeszedł na własność państwa, prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego), na cele określone w art. 3 u.z.t.w.n. Były to: niezbędność na cele użyteczności publicznej, na cele obrony państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych, bądź też niezbędność dla planowanej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego. Nowe reguły ograniczające możliwość przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego) stosowano – wbrew zasadzie *lex retro non agit* – także wówczas, gdy odmowa nastąpiła przed dniem wejścia w życie przedmiotowej ustawy, tj. przed 5 kwietnia 1958 r. (art. 54 ust. 2 u.z.t.w.n.). Oznaczało to legalizację wcześniejszych decyzji odmawiających przyznania prawa własności czasowej (prawa wieczystej dzierżawy, prawa zabudowy), wydanych z naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. W konsekwencji, możliwość ustanowienia na rzecz dotychczasowych właścicieli prawa dzierżawy wieczystej (własności czasowej, użytkowania wieczystego) została sprowadzona do minimum, przy równoczesnym utrzymywaniu – niewykonalnego wobec niewydania stosownego rozporządzenia – prawa domagania się zapłaty odszkodowania w razie niezłożenia wniosku lub jego odmownego załatwienia.

Od powyższej zasady ustawa o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości wprowadziła dwa wyjątki, do których wyłączono stosowanie przepisów odszkodowawczych dekretu warszawskiego, nakazując odpowiednie stosowanie przepisów ustawy dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości (art. 53 ust. 4 u.z.t.w.n. wyłączał możliwość stosowania w tym zakresie art. 9 dekretu warszawskiego). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, była to próba urzeczywistnienia części praw należnych dawnym właścicielom, bez narusza-

nia doktrynalnych założeń systemu gospodarczego i społecznego, wszczynająca proces regulacji zastępczych, które ostatecznie utworzyły zespół norm różnicujących w sposób niewytłumaczalny prawną sytuację byłych właścicieli gruntów warszawskich (zob. Z. Strus, *Grunty*, *op. cit.*, s. 14).

Po pierwsze – poprzedni właściciele lub ich następcy prawni prowadzący gospodarstwa rolne, sadownicze i warzywnicze na gruntach, które z mocy dekretu warszawskiego przeszły na własność Skarbu Państwa, mogli otrzymać odszkodowanie według zasad przewidzianych w tej ustawie dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, jeżeli zostali pozbawieni użytkowania wspomnianych gruntów po dniu wejścia w życie ustawy (art. 53 ust. 1 u.z.t.w.n.).

Po drugie – wyłączono spod przepisów odszkodowawczych dekretu domy jednorodzinne oraz działki budowlane przeznaczone pod budowę domu jednorodzinnego, przejęte na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r. i poddano te domy i działki przepisom o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (art. 53 ust. 2 u.z.t.w.n.; zob. także wyrok SN z 14 lipca 1984 r., sygn. akt I CR 120/84, niepubl.).

Należy jednak zastrzec, że reguły ustalania odszkodowania według przepisów ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, oderwane od rzeczywistej wartości nieruchomości, były stosunkowo niekorzystne dla byłych właścicieli (np. odszkodowanie za grunty rolne miało odpowiadać cenom ustalonym w razie sprzedaży takich gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, natomiast odszkodowanie za grunty budowlane nie mogło przekraczać 10% przeciętnych kosztów wybudowania w danej miejscowości domu jednorodzinnego pięcioizbowego). W nowszym piśmiennictwie podkreśla się przy tym, że data 5 kwietnia 1958 r. nie miała innego uzasadnienia niż ekonomiczne, związane ze zmniejszeniem wydatków budżetu państwa (zob. Z. Strus, *Grunty*, *op. cit.*, s. 15).

5. W dniu 27 stycznia 1965 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę Nr 11 (tzw. uchwałę samoistną) w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie (M.P. Nr 6, poz. 18; dalej: uch.t.w.). Zgodnie z § 1 uch.t.w. tereny położone na obszarze m.st. Warszawy w granicach z 21 listopada 1945 r., tj. z dnia wejścia w życie dekretu warszawskiego, stanowiące: jedną działkę budowlaną przeznaczoną pod budowę domu jednorodzinnego, jedną działkę zabudowaną domem jednorodzinnym, jedną działkę zabudowaną małym domem mieszkalnym w rozumieniu ustawy z 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych lub lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 228), jedną działkę zabudowaną budynkiem przeznaczonym na warsztat rzemieślniczy bądź też gospodarstwo rolne, sadownicze lub warzywnicze, mogą być oddane w wieczyste użytkowanie dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym, pomimo że nie złożyli w terminie przewidzianym

w dekrete wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, jeżeli zachodzą przesłanki wymienione w niniejszej uchwale.

Uchwała wprowadziła dodatkowy, 6-miesięczny termin na składanie wniosków (od 1 lutego 1965 r. do 31 lipca 1965 r.). Uprawnienia byłych właścicieli zostały jednak ograniczone w ten sposób, że wymienione tereny nie mogły być oddawane w użytkowanie wieczyste, gdy plan zagospodarowania przestrzennego lub wstępne założenia tego planu przewidywały inne przeznaczenie terenu, lub gdy nastąpiło już poprzednio zbycie terenu przez państwo na rzecz innych osób. Przepisy uchwały nie dotyczyły ponadto terenów przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na inne cele i tereny potrzebne na cele użyteczności publicznej, obrony państwa lub do wykonywania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych albo na inne cele publiczne. Wieczyste użytkowanie, w razie śmierci byłego właściciela, mogło być ustanowione wyłącznie na rzecz małżonka, zstępnych lub wstępnych spadkodawcy (§ 2 ust. 3 uch.t.w.). Wyłączono zatem pozostałych spadkobierców ustawowych, a także spadkobierców testamentowych (co do problemów systemowych i intertemporalnych związanych ze stosowaniem wyżej wymienionej uchwały zob. wyrok NSA z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPK 11/98). Analizowana uchwała, która już w tym okresie budziła wątpliwości (zob. wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 805/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 70), utraciła moc obowiązującą dopiero na podstawie ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268). Jej pozytywnym skutkiem było to, że około 2000 dawnych właścicieli skorzystało na tej podstawie z możliwości złożenia wniosku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego (zob. Z. Strus, *Grunty, op. cit.*, s. 16).

6. W przywoływanej już wyżej ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst pierwotny Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) ustawodawca poświęcił problematyce nieruchomości warszawskich dwa artykuły, tj. art. 89 i 90. W tekście jednolitym tej ustawy, z 1991 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), uwzględniającym zmiany dokonane na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), przepisy te uzyskały numerację art. 82 i 83.

Na podstawie art. 82 ust. 1 u.g.g.w.n. z dniem 1 sierpnia 1985 r. wygaszono prawa do odszkodowania za grunty i budynki oraz inne części składowe nieruchomości, przewidziane w dekrete warszawskim (*verba legis*: „Z dniem wejścia w życie ustawy wygasają 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 z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy”). Równocześnie, w odniesieniu do określonej grupy byłych właścicieli wprowadzono rozwiązania w pewnym stopniu substytucyjne do funkcjonujących na tle dekretu.

Po pierwsze – w art. 82 ust. 2 u.g.g.w.n. przewidziano możliwość oddania w użytkowanie wieczyste gruntów zabudowanych: domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi, domami, w których liczba izb nie przekracza 20, domami, w których przed dniem 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, oraz domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych, o ile byli właściciele lub ich następcy prawni złożą stosowny wniosek w terminie do 31 grudnia 1988 r. (zob. wyrok SN z 14 grudnia 1988 r., sygn. akt III ARN 64/88, niepubl.; zgodnie z wyrokiem NSA z 3 lutego 1995 r., sygn. akt IV SA 232/93, niepubl., termin ten miał charakter terminu zawitego prawa materialnego). Zgodnie z orzecnictwem art. 82 ust. 2 u.g.g.w.n. miał zastosowanie do działek położonych na terenie Warszawy, które zostały skomunalizowane na podstawie dekretu warszawskiego i które były zabudowane określonymi w tym przepisie budynkami przed 21 listopada 1945 r., niezależnie od tego, czy budynki te istniały w momencie wydawania decyzji (zob. wyrok NSA z 8 grudnia 1989 r., sygn. akt I SA 878/89, ONSA 1989, nr 1, poz. 59). Możliwość ustanowienia użytkowania wieczystego dotyczyła tylko tych właścicieli lub ich następców prawnych, którym nie przyznano prawa wieczystej dzierżawy ani prawa zabudowy bezpośrednio na podstawie przepisów dekretu warszawskiego. Zgodnie z art. 82 ust. 3 u.g.g.w.n. osoba fizyczna mogła otrzymać w wieczyste użytkowanie tylko jedną nieruchomość (*verba legis*: „Na rzecz osoby fizycznej może być dokonany zwrot tylko jednej nieruchomości”; zob. także wyrok NSA z 3 stycznia 1992 r., sygn. akt IV SA 1142/91, niepubl.), o ile – w myśl art. 82 ust. 5 u.g.g.w.n. – nie została ona oddana w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste innej osobie niż były właściciel. Przepis art. 82 u.g.g.w.n. w sposób niedwuznaczny nawiązywał do regulacji zawartej uprzednio w uchwale Nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie.

Po drugie – w art. 83 u.g.g.w.n. powtórzono, z niewielkimi modyfikacjami, dotychczasową treść art. 53 u.z.t.w.n. (zob. pkt III.3.3 stanowiska), przyznając byłym właścicielom niektórych tylko kategorii nieruchomości przejętych na podstawie dekretu warszawskiego prawo do odszkodowania ustalanego i wypłacanego na zasadach dotyczących odszkodowań za nieruchomości wyłączone w trybie tej ustawy. Zgodnie z art. 83 ust. 1 u.g.g.w.n. byli to dotychczasowi właściciele gospodarstw rolnych lub ich następcy prawni, pozbawieni faktycznego władania gospodarstwem po 5 kwietnia 1958 r., a w myśl art. 83 ust. 2 u.g.g.w.n. byli właściciele (lub ich następcy prawni) domów jednorodzinnych, które przeszły na własność Skarbu Państwa po 5 kwietnia 1958 r. oraz działek gruntu, które przed wejściem w życie dekretu warszawskiego mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r. Zgodnie z art. 83 ust. 2 zdanie 2 u.g.g.w.n. w ramach przyznanego odszkodowania poprzedni

właściciele bądź ich następcy prawni mogli otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

W praktyce uznano, że przepisy art. 82 i 83 u.g.g.w.n. miały charakter odszkodowawczy, stanowiły bowiem formę zaspokojenia roszczeń pewnej grupy właścicieli nieruchomości. W konsekwencji dopuszczano łączne prowadzenie postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego oraz odszkodowania. Jeżeli właściciele lub ich następcy prawni nie złożyli wniosku w terminie od 1 sierpnia 1985 r. do 31 grudnia 1988 r., i w związku z tym nie mogli ubiegać się o zwrot budynku i ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu w trybie art. 82 ust. 2 u.g.g.w.n., ustawodawca przewidział dla nich pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na zasadach określonych w art. 23 ust. 4 u.g.g.w.n. Z kolei w kwestii relacji uprawnień wynikających z art. 82 u.g.g.w.n. i art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, orzecznictwo i piśmiennictwo opowiedziało się za brakiem tożsamości i niezależnością tychże uprawnień, jako nie dotyczących tej samej sprawy w aspekcie materialnoprawnym (zob. S. Rudnicki, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 776). Przesłanką uprawnień z art. 82 u.g.g.w.n. było to, że dotychczasowy właściciel (lub jego następcy prawni) nie uzyskał i nie może już uzyskać prawa użytkowania wieczystego gruntu na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego bądź to dlatego, że nie złożył wniosku w terminie określonym w dekrete, bądź też dlatego, że wniosek ten nie został uwzględniony (zob. uchwałę NSA z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPK 11/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 14; Z. Strus, *Grunty*, *op. cit.*, s. 17).

7. W dniu 1 stycznia 1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.), która jednak w analizowanej kwestii nie wprowadziła żadnych rewolucyjnych zmian, utrzymując w zasadzie *status quo* wynikające z przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przepisy art. 214 i 215 u.g.n. recypują bowiem regulację zawartą uprzednio w art. 82 i 83 u.g.g.w.n.

Zgodnie z art. 214 ust. 1 u.g.n. poprzednim właścicielom nieruchomości lub ich następcom prawnym, których 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 warszawskiego, wygasły na podstawie przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a którzy do 31 grudnia 1988 r. złożyli wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, może być zwrócona jedna nieruchomość. Osobom tym przysługuje zwrot działek zabudowanych: domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi, domami, w których liczba izb nie przekracza 20, domami, w których przed 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, lub domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych.

Natomiast w kwestionowanym w niniejszej sprawie art. 215 u.g.n. uregulowano – w nawiązaniu do art. 53 u.z.t.w.n. i art. 83 u.g.g.w.n. – zagadnienie

odszkodowań za gospodarstwa rolne na gruntach, które na podstawie dekretu warszawskiego przeszły na własność państwa, jeżeli ich właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznego władania nimi po 5 kwietnia 1958 r., a także za domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., oraz działki, które przed wejściem w życie dekretu warszawskiego mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele bądź ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r. W odniesieniu do wskazanych kategorii osób i mienia stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o odszkodowaniach za wywłaszczane nieruchomości. W ramach przyznanego odszkodowania osoby te mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

Z praktycznego punktu widzenia należy także mieć na uwadze art. 34 ust. 3 u.g.n., w myśl którego zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub gminę. Ponadto dotychczasowi właściciele i ich następcy prawni, którzy nie złożyli w terminie wniosku o przyznanie wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy (własności czasowej, a następnie wieczystego użytkowania) i w ramach dotychczasowych możliwości prawnych nie ubiegali się o przyznanie określonych w dekrecie warszawskim i w późniejszych aktach prawnych uprawnień, nie mają obecnie żadnych możliwości skutecznego dochodzenia praw do nieruchomości objętych przepisami dekretu albo do odszkodowania za ich utratę (poza przysługującym im lub ich spadkobiercom w trybie art. 34 ust. 1 u.g.n. pierwszeństwem w bezprzetargowym nabyciu).

b) Prawo do odszkodowania z art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami a proces tzw. postępującego wywłaszczenia nieruchomości warszawskich

1. Przeprowadzona analiza wskazuje, 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 tzw. postępujące wywłaszczenie (zob. A. Hetko, *Dekret, op. cit.*, s. 8 oraz pkt III.3.b.5 stanowiska). O ile przy tym stan prawny nieruchomości gruntowych jest stosunkowo klarowny (zob. art. 1 dekretu warszawskiego), o tyle sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości budynkowych, objętych działaniem przepisów dekretu warszawskiego, jawi się już w sposób znacznie bardziej skomplikowany. Dotyczy to zarówno kwestii stosunków właścicielskich w odniesieniu do tej kategorii nieruchomości, jak również dopuszczalności i podstawy prawnej żądania odszkodowania z tytułu przejętych przez gminę m.st. Warszawy lub państwo nieruchomości. W pewnym uproszczeniu, wśród osób, których nieruchomości zostały skomunalizowane w tym trybie, można wyróżnić następujące kategorie:

- 1) osoby, które złożyły wniosek o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną (ewentualnie prawa własności czasowej albo prawa wieczystego użytkowania; dalej: wniosek o przyznanie prawa do gruntu) i wniosek ten został rozpatrzony pozytywnie,
- 2) osoby, które złożyły wniosek o przyznanie prawa do gruntu, ale wniosek ten do tej pory nie został rozpatrzony,
- 3) osoby, które złożyły wniosek o przyznanie prawa do gruntu, ale wniosek ten został rozpatrzony odmownie w sposób zgodny z prawem,
- 4) osoby, które złożyły wniosek o przyznanie prawa do gruntu, ale wniosek został rozpatrzony odmownie, z rażącym naruszeniem prawa,
- 5) osoby, które z różnych przyczyn nie złożyły wniosku o przyznanie prawa do gruntu (zob. A. Hetko, *Dekret, op. cit.*, s. 101).

Dodatkowo, sytuacja osób, o których mowa w pkt 2–4, w zakresie możliwości domagania się odszkodowania z tytułu pozbawienia własności, jest *de lege lata* zróżnicowana, w zależności od daty przejścia prawa własności lub objęcia nieruchomości przez państwo (gminę) w faktyczne władanie oraz przeznaczenia nieruchomości (zob. pkt III.3.a 3–5 stanowiska).

W kontekście przesłanek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej należy jednak podkreślić, że jej przedmiotem nie jest ogólna ocena systemu (i ewolucji) rozwiązań dotyczących tzw. nieruchomości warszawskich, czy też dopuszczalności (prawidłowości) różnicowania grupy byłych właścicieli na podstawie wskazanych wyżej kryteriów. Z punktu widzenia niniejszego postępowania relewantna jest sytuacja osób, o których mowa w pkt 3, o ile zgodna z prawem odmowa ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu – czy to w wyniku spóźnionego rozpoznania złożonego wcześniej wniosku dekretowego, czy też w wyniku wzruszenia wydanej uprzednio decyzji odmownej i ponownego złożenia wniosku – nastąpiła pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami (tj. począwszy od 1 stycznia 1998 r.).

2. Skarżący kwestionują pominięcie, przy określaniu zakresu odesłania pomieszczonego w art. 215 ust. 2 u.g.n., nieruchomości innych niż domy jednorodzinne oraz działki, które przed 21 listopada 1945 r. mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne. Ustosunkowanie się do tego zarzutu wymaga jednak rozróżnienia dwóch płaszczyzn: pierwotnej *ratio* przepisu art. 215 ust. 2 u.g.n. oraz znaczenia, jakie uzyskał on w wyniku przyjęcia przez organy orzekające określonej interpretacji przepisów art. 7 i 8 dekretu warszawskiego w związku z art. 82 ust. 1 u.g.g.w.n.

3. Z punktu widzenia *ratio* przepisu oraz uwarunkowań towarzyszących jego uchwaleniu, art. 215 ust. 2 u.g.n. nie nasuwa *per se* istotnych wątpliwości konstytucyjnych. Trudno byłoby też podzielić w tym aspekcie kierowane pod jego adresem zastrzeżenia skarżących. W nawiązaniu do poczynionych wyżej

ustaleń trzeba podkreślić, że przepis ten powtórzył jedynie regulację zawartą uprzednio w art. 83 ust. 2 u.g.g.w.n., a nawiązującą jeszcze do treści art. 53 ust. 2 u.z.t.w.n. Celem ustawodawcy nie była kompleksowa regulacja problematyki rekompensowania skutków komunalizacji i nacjonalizacji nieruchomości warszawskich – co mogłoby potwierdzać uzasadnione oczekiwanie wyczerpującego charakteru takiej regulacji – ale przede wszystkim utrzymanie w mocy praw nabytych na podstawie art. 83 ust. 2 u.g.g.w.n. i przynajmniej nie pogarszanie sytuacji prawnej byłych właścicieli. Jak można sądzić, rozwiązanie takie było podyktowane m.in. treścią art. 233 u.g.n., zgodnie z którym sprawy wszczęte, lecz niezakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy, prowadzi się na podstawie jej przepisów.

4. Odmienna ocena jest jednak uprawniona w konkretnym otoczeniu normatywnym, na które składają się następujące elementy. Po pierwsze – brak ustawy reprivatyzacyjnej, która miała w sposób kompleksowy i definitywny uregulować problem rekompensowania skutków aktów nacjonalizacyjnych i komunalizacyjnych z lat 40. i 50. ubiegłego wieku, a która nie weszła w życie wskutek *veta* Prezydenta RP. Po drugie – fakt występowania z nowymi wnioskami o ustanowienie wieczystego użytkowania gruntów przejętych na podstawie dekretu warszawskiego, m.in. w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji wydanych w okresie PRL. Wreszcie po trzecie – stanowisko orzecznictwa, które mimo formalnego obowiązywania art. 7–9 dekretu warszawskiego, przyjmując określony sposób interpretacji art. 82 ust. 1 u.g.g.w.n., uznało art. 215 ust. 2 u.g.n. za jedyną i wyłączną podstawę przyznawania odszkodowania z tytułu pozbawienia własności nieruchomości warszawskich (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z: 23 września 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 1692/04, niepubl.; 18 sierpnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 969/06, niepubl.). Analogiczną ocenę prawną przyjął, jak wskazano na wstępie, Trybunał Konstytucyjny w wydanych w niniejszym postępowaniu postanowieniach z 17 lipca 2009 r. i 14 października 2009 r. (sygn. akt Ts 54/08).

Źródła takiego stanowiska można upatrywać w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 maja 1989 r. (sygn. akt K 2/88), w którym stwierdził on m.in., że: „Zagadnienie odszkodowań za przejęte przez Państwo grunty, na terenie m.st. Warszawy reguluje również ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99), ale w sensie niekorzystnym dla byłych właścicieli nieruchomości, ponieważ pozbawia ich uprawnienia do odszkodowań za wymienione grunty. Według art. 89 ust. 1 wymienionej ustawy wygasły z dniem jej wejścia w życie prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty i inne części składowe nieruchomości przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Ustawa powyższa przewidziała w ust. 2 art. 89 możliwość przyznania prawa użytkowania wieczystego i zwrotu budynków jednorodzinnych (lokali stanowiących odręb-

ną własność i in.) poprzednim właścicielom lub ich następcom prawnym, o ile złożą w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. odpowiednie wnioski, z tym że na rzecz osoby fizycznej może być dokonany zwrot tylko jednej nieruchomości (ust. 3). Nie dotyczy to jednakże tych gruntów, które zostały oddane w wieczyste użytkowanie osobom innym niż byli właściciele oraz gruntów oddanych w użytkowanie (ust. 5). Równocześnie w art. 90 ustawy powtórzono przyjęte w art. 53 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. na zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 i z 1982 r. Nr 11, poz. 79) zasady ustalania odszkodowania za niektóre nieruchomości”.

Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, że: „Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tj. 1 sierpnia 1985 r.) byli właściciele gruntów na terenie m.st. Warszawy utracili tak roszczenia o przyznanie im gruntów zamiennych (art. 7 ust. 4 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy – Dz. U. Nr 80, poz. 279), jak i roszczenia o odszkodowanie (art. 7 ust. 5 i art. 8 wymienionego dekretu z 1945 r.). Zgodnie bowiem z art. 89 ust. 1 tej ustawy roszczenia te wygasły, a doszło do tego wskutek nie podjęcia przez właściwe organy państwowe stosownych czynności. Byli właściciele nie mogli zrealizować swoich roszczeń z tytułu własności gruntów, które, co należy podkreślić – były im przyznane i co pewien czas formalnie potwierdzane np. w wymienionym dekrete z 1945 r., w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (jedn. tekst z 1974 r. Dz. U. Nr 10, poz. 64), a także w uchwale Rady Ministrów nr 11, z 27 stycznia 1965 r. (M. P., poz. 18). Jeżeli chodzi o przepis art. 90 ust. 2 ustawy z 1985 r., to wprowadza on w miejsce wygasłego z mocy art. 89 ust. 1 prawa do odszkodowania za grunty, które – jak wyżej podano – uprzednio na podstawie art. 1 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy, a następnie z mocy art. 32 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej stały się majątkiem państwowym – ograniczone odszkodowanie. Jest to odszkodowanie tylko za wywłaszczone nieruchomości takie jak dom jednorodzinny, który przeszedł na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., oraz działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu z 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. Z tego wynika, że właściciele wyżej wymienionych domów jednorodzinnych i działek, które przejęto przed 5 kwietnia 1958 r. [właściwie 1958 r. – uwaga A.H.], pozbawieni zostali prawa do odszkodowania”.

5. Dokonując oceny konstytucyjności przepisu w zaprezentowanym kontekście normatywnym, należy uznać, że art. 215 ust. 2 u.g.n., traktowany jako wyłączna podstawa przyznania odszkodowania za nieruchomości przejęte na podstawie przepisów dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na ob-

szarze m.st. Warszawy (a więc zakładając, że uprawnienia odszkodowawcze przewidziane przepisami dekretu warszawskiego zostały definitywnie wygaszone przepisem art. 82 ust. 1 u.g.g.w.n. nie spełnia wymagań wynikających z przywołanych przez skarżących wzorców konstytucyjnych. Artykuł 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, który skutkuje pozbawieniem własności nieruchomości na rzecz podmiotu publicznego, bez równoczesnej gwarancji zapłaty odszkodowania na rzecz określonych kategorii osób, tj. 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 dniu 5 kwietnia 1958 r. W związku z treścią zarzutów skarżących, poza zakresem kontroli Trybunału znajduje się natomiast, będące również skutkiem tego przepisu, wyłączenie możliwości dochodzenia odszkodowania z tytułu utraty własności przez byłych właścicieli (i ich następców prawnych) wszelkich nieruchomości gruntowych i budynkowych, które przeszły na własność państwa lub m.st. Warszawy do 5 kwietnia 1958 r. włącznie.

Na wskazany mechanizm jurydyczny składają się: (a) art. 1 dekretu warszawskiego, skutkujący przejściem własności nieruchomości gruntowych na gminę m.st. Warszawy (a od wejścia w życie ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej – na rzecz państwa); (b) art. 8 w związku z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, skutkujący – w razie wydania decyzji odmownej dotyczącej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (prawa wieczystej dzierżawy, prawa zabudowy, prawa własności czasowej) nieruchomości – przejściem na gminę m.st. Warszawy (państwo) własności położonych na tejże nieruchomości budynków; (c) art. 82 ust. 1 u.g.g.w.n., skutkujący wygaszeniem wszelkich praw do odszkodowania za grunty przejęte w trybie dekretu warszawskiego, gwarantowanych przez art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu warszawskiego; (d) art. 215 ust. 1 i 2 u.g.n., powielający rozwiązania przyjęte uprzednio w przepisach art. 53 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. oraz art. 83 ust. 1 i 2 u.g.g.w.n., skutkujący przyznaniem prawa do odszkodowania z wyżej wymienionego tytułu jedynie określonej grupie byłych właścicieli i ich następców prawnych.

Przedstawiony stan prawny narusza standard wynikający *explicite* z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W odróżnieniu od niewykonanych deklaracji prawodawcy powojennego, zawartych w dekrete warszawskim, a w nawiązaniu do uzasadnionych odmienną aksjologią konstytucyjną rozwiązań ustaw o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości oraz o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, różnicuje on sytuację prawną byłych właścicieli i ich następców prawnych w zakresie dochodzenia odszkodowania z tytułu po-

zbawienia własności. Nawet gdyby zgodzić się z prezentowanym w piśmiennictwie stanowiskiem, według którego aktów nacjonalizacyjnych nie można analizować według konstytucyjnego pojęcia, a co za tym idzie – regulacji dopuszczalności i przesłanek wyłączenia, stanowi to naruszenie gwarancji równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Należy bowiem zgodzić się ze skarżącymi, że cechą relewantną, decydującą o wyodrębnieniu miarodajnej dla oceny konstytucyjności przepisu grupy adresatów, 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. Pozbawienie określonej grupy byłych właścicieli i ich następców prawnych prawa do odszkodowania za mienie nieruchomości, przejęte przez gminę m.st. Warszawy lub państwo w trybie przepisów dekretu warszawskiego, narusza bezpośrednio standard ochrony wiarygodności – traktowanej jako „inne niż własność prawo majątkowe” w rozumieniu konstytucyjnym, pośrednio zaś – standard ochrony własności, którego elementem jest nie tylko ochrona restytucyjna, ale także kompensacyjna (zob. wywód TK w wyroku z 23 maja 2005 r., sygn. akt SK 51/05). Na brak uzasadnienia aksjologicznego dla ograniczenia w ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. kategorii nieruchomości, których właściciele (następcy prawni) są uprawnieni do odszkodowania według tej ustawy, i pozbawienia ich pozostałej grupy, która poniosła większy ciężar przebudowy struktury własności m.st. Warszawy, a także utrzymywania podziału uprawnionych według dowolnego kryterium wejścia w życie ustawy o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości, wskazuje się także we współczesnym piśmiennictwie (zob. Z. Strus, *Grunty*, *op. cit.*, s. 19).

6. Wniosek powyższy znajduje wsparcie w – wypowiedzianych jedynie *obiter dictum* – dotychczasowych poglądach Trybunału Konstytucyjnego. W uchwale z 18 czerwca 1996 r. (sygn. akt W 19/95) Trybunał stwierdził m.in.: „Zważyć ponadto należy, iż 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 (wyrażonymi obecnie w art. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych). Praktyka władz administracyjnych rozminęła się z przepisami dekretu z 26 października 1945 r. Choć zniszczenie Warszawy przez okupanta uzasadniało komunalizację gruntów w tym mieście, to jednak prawodawca daleki był od przerwania na dotychczasowych właścicieli kosztu tej komunalizacji, lecz przeciwnie, przyznał im określone uprawnienia majątkowe, mające stanowić rekompensatę za komunalizację. W myśl art. 7 tego dekretu właściciele ci mogli ubiegać się o przyznanie «prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną» na gruncie będącym dotąd ich własnością albo na gruncie o równej wartości

użytkowej, w razie zaś niezgłoszenia wniosku lub niemożności jego uwzględnienia gmina obowiązana była uiścić ustalone w myśl art. 9 odszkodowanie za grunty i budynki, płatne «w miejskich papierach wartościowych». Wnioski o przyznanie odpowiednich praw w praktyce jednakże często nie były uwzględniane, zaś wspomniane papiery wartościowe nawet nie zostały wyemitowane, nie wprowadzono też żadnej zamiennych formy odszkodowań. 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 dekret z 1945 r. nadal obowiązywał. Wymienione w art. 7 dekretu prawa do gruntów ulegały z mocy prawa różnym przekształceniom (np. prawo zabudowy zostało przekształcone we własność czasową, która mogła nie być przedłużona, następnie instytucja własności czasowej została zniesiona i zastąpiona użytkowaniem wieczystym). Wreszcie art. 89 ustawy o gospodarce gruntami w pierwotnym brzmieniu (Dz. U. z 1985 r. Nr 22, poz. 99; wg obecnej numeracji art. 82) stanowił w ust. 1 o wygaśnięciu – z dniem wejścia w życie ustawy – roszczeń przewidzianych w owym dekrecie, dotyczących przyznania praw do gruntów zamiennych lub odszkodowania. W ust. 2–5 powołanego artykułu ustawy o gospodarce gruntami zostały określone nowe uprawnienia byłych właścicieli niektórych kategorii przejętych gruntów lub ich następców prawnych: osoby te w terminie do 31 grudnia 1988 r. mogły zgłosić wnioski o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i o zwrot budynków, przy czym osoba fizyczna mogła ubiegać się o zwrot tylko jednej nieruchomości. Jak wspomniano, w 1990 roku oficjalnie zapowiedziano generalne ustawowe uregulowanie skutków komunalizacji tzw. gruntów warszawskich, lecz dotychczas to nie nastąpiło. Skoro zaś owa komunalizacja nastąpiła z mocy samego prawa i miała charakter powszechny, to bez specjalnej regulacji prawnej osoby zainteresowane nie będą mieć skutecznych środków wzruszenia jej skutków – środków podobnych do tych, jakie np. według reguł ogólnych (m.in. określonych w kodeksie postępowania administracyjnego i w kodeksie postępowania cywilnego) przysługują osobom, które pozbawiono dawniej własności w trybie rozstrzygnięć indywidualnych z naruszeniem obowiązujących podstaw materialnoprawnych lub procedur. 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”. Na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny, orzekając wówczas o powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, stwierdził: „Biorąc pod uwagę powyższy kontekst historyczny trzeba stwierdzić, że wyłączenie byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich oraz ich następców prawnych z zakresu stosowania art. 23

ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami byłoby sprzeczne nie tylko z art. 67 ust. 2, lecz także z art. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych”.

Z kolei w uzasadnieniu przywoływanego już wyroku z 31 maja 1989 r. (sygn. akt K 2/88) Trybunał Konstytucyjny deklarował: „W związku z tym, że roszczeń tych byłych właścicieli żądanie zawarte Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [tak w oryginale – uwaga A.H.] w istocie nie dotyczy, z uwagi na kwestionowanie tylko art. 90 ust. 2 (z pominięciem art. 89 ust. 1) badanej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r., pozostaje zatem poza przedmiotem sprawy osobny szerszy problem oceny regulacji prawnej zobowiązań państwa z tytułu skomunalizowania, a następnie upaństwowienia gruntów warszawskich. W art. 7 wymienionego dekretu z 1945 r. poprzednim właścicielom lub ich następcom prawnym przyznano możliwość złożenia w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia gruntów przez gminę m.st. Warszawy wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy lub zabudowy (obecnie – prawa wieczystego użytkowania gruntu). Dla właścicieli, którzy takiego prawa z jakichkolwiek przyczyn nie uzyskali przewidziane zostało odszkodowanie w miejskich papierach wartościowych, które miały być emitowane według zasad określonych w rozporządzeniu wykonawczym (art. 9 dekretu z 1945 r.). Jednakże rozporządzenie takie nie zostało wydane w związku z tym złożone wnioski o odszkodowanie – jak już wspomniano – nie zostały dotychczas rozpatrzone. Także nie zostało wydane rozporządzenie wykonawcze przewidziane w art. 53 ust. 3 powołanej ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, co stało się następnie przeszkodą do rozpatrzenia wniosków o odszkodowanie tej grupy byłych właścicieli, którzy utracili własność domów jednorodzinnych i działek przed wejściem w życie ustawy z 1958 r. W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe podjęcie odrębnie przewidzianych prawem czynności zmierzających do wszczęcia postępowania z inicjatywy własnej”.

7. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie określonym w *petitum*, **jest niezgodny** 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 1 Konstytucji.

IV. Dodatkowe wnioski Sejmu RP

1. W związku z przedstawionym stanowiskiem, w imieniu Sejmu RP wnoszę o określenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w zakresie wskazanym na wstępie, w maksymalnym okresie 18 miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 3 zdanie 1 i 2 Konstytucji. *Prima facie*, wadliwość zaskarżonego przepisu jest tego typu, że jego prawidłowe (zgodne z Konstytucją) stosowanie umożliwia samo wejście w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, bez potrzeby interwencji

ustawodawcy. Za określeniem innego niż data ogłoszenia wyroku Trybunału terminu utraty mocy obowiązującej przepisu przemawiają jednak trojakiemu rodzajowi argumenty.

Po pierwsze – wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wiąże się z określonymi – potencjalnie znacznymi – wydatkami budżetowymi ze strony Skarbu Państwa i m.st. Warszawy. Konieczna jest zatem ocena łącznej wysokości odszkodowań należnych z tytułu pozbawienia prawa własności gruntów i budynków oraz zapewnienie tej kwoty w budżetach na kolejne lata – zwłaszcza zważywszy na aktualny stan finansów publicznych.

Po drugie – dotychczasowa treść art. 215 u.g.n. jest obciążona innymi brakami, poza podniesionymi w niniejszej skardze konstytucyjnej, które utrudniały i utrudniają stosowanie tego przepisu, także do stanów faktycznych objętych jego hipotezą. Klasycznym przykładem są trudności z określeniem przeznaczenia i stanu nieruchomości z daty przejścia własności, ustaleniem wysokości należnego odszkodowania *etc.*

Po trzecie – zaszczości historyczne, stopień skomplikowania materii regulowanej dekretem warszawskim i konieczność respektowania zasady równości wobec prawa przemawiają za tym, aby nie ograniczać się do „punktowej” interwencji, która byłaby bezpośrednim skutkiem orzeczenia stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art. 215 ust. 2 u.g.n. Celowa wydaje się kompleksowa regulacja kwestii rekompensowania skutków pozbawienia własności nieruchomości warszawskich, łącznie z określeniem nowego terminu do składania wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego lub nieruchomości zamiennych, sposobu obliczania, terminu i sposobu wypłaty odszkodowań z tego tytułu *etc.* Zasadność uchwalenia takiej kompleksowej regulacji wynika również z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stwierdzających nadmierną długość postępowania w sprawach związanych ze stosowaniem dekretu warszawskiego (zob. orzeczenia ETPC z: 9 marca 2004 r., skarga nr 60225/00, sprawa *Jabłońska v. Polska*; 1 lutego 2005 r., skarga nr 51837/99, sprawa *Beller v. Polska*; 22 marca 2005 r., skarga nr 67979/01, sprawa *Szenk v. Polska*; 28 marca 2006 r., skarga nr 52495/99, sprawa *Koss v. Polska*; 17 października 2006 r., skarga nr 43702/02, sprawa *Grabiński v. Polska*). Jej brak nie uchyła też konieczności rekompensowania przez Skarb Państwa lub m.st. Warszawę przynajmniej części szkód, wyrządzonych zwłaszcza wadliwymi decyzjami o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przejętych w trybie dekretu (zob. np. uchwałę SN z 21 marca 2003 r., sygn. akt III CZP 6/2003, OSNC 2004/1 poz. 4, oraz wyroki SN z: 27 listopada 2002 r., sygn. akt I CKN 1215/2000, OSP 2004, nr 1, poz. 3; 2 marca 2006 r., sygn. akt I CSK 90/2005, OSNC 2006, nr 11, poz. 193; 27 listopada 2007 r., sygn. akt I CKN 1215/00, OSP 2004, nr 1, poz. 3).

2. W związku z przedmiotem niniejszej sprawy wnoszę ponadto o wezwanie do udziału w postępowaniu, w trybie art. 38 pkt 4 ustawy o Trybunale Kon-

stytucyjnym, Prezydenta m.st. Warszawy. Przemawia za tym zarówno fakt, iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego może mieć istotne znaczenie z punktu widzenia obciążeń budżetowych wyżej wymienionej jednostki samorządu terytorialnego, jak również prawna relewancja dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy aktów prawa miejscowego wydawanych przez Radę m.st. Warszawy.