

66/A/2016

WYROK

z dnia 19 lipca 2016 r.

Sygn. akt Kp 3/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Julia Przyłębska
Piotr Pszczółkowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniu 19 lipca 2016 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782) art. 214a, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, z:
 - art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - art. 21 ust. 2 Konstytucji,
 - art. 2 Konstytucji w zakresie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych,

- 2) art. 1 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodawanego do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami art. 214b, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, z:
 - art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - art. 2 Konstytucji w zakresie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania

* W dniu 27 lipca 2016 r. Wiceprezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Monitorze Polskim.

obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 65) art. 214a, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy:

a) jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

2. Art. 1 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodawanego do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami art. 214b, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub Wnioskodawca) we wniosku z 3 sierpnia 2015 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

1) art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dalej: ustawa z 25 czerwca 2015 r.), w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami) art. 214a, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji, w zakresie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych;

2) art. 1 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r., w części dotyczącej dodawanego do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214b, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji, w zakresie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.

1.1. Uzasadniając zarzuty sformułowane wobec dodawanego ustawą z 25 czerwca 2015 r. art. 214a u.g.n., Prezydent podniósł, co następuje:

1.1.1. W jego ocenie, kwestionowana regulacja jest kolejną próbą ograniczania uprawnień byłych właścicieli przez wprowadzenie bardzo znaczącego rozszerzenia przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego

w porównaniu ze stanem prawnym wynikającym z dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm.; dalej: dekret warszawski). Analizując poszczególne przesłanki, Prezydent wskazał, że odwołanie się w art. 214a pkt 1 u.g.n. do przesłanki przeznaczenia lub wykorzystywania nieruchomości na cele publiczne w rozumieniu art. 6 u.g.n. jest bardzo szerokie. Art. 6 u.g.n. określa bowiem 17 sposobów wykorzystywania nieruchomości, a ponadto w pkt 10 wprowadza otwarty katalog, wskazując na inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach. Ponadto sformułowanie „ze względu na przeznaczenie lub wykorzystywanie” oznacza, że zastosowanie nowych zasad możliwe będzie również do terenów, które dopiero w przyszłości będą przeznaczone na cele publiczne. Przesłanki określone w art. 214a pkt 2-5 u.g.n. nie są natomiast, zdaniem Wnioskodawcy, związane z ochroną celów publicznych, lecz raczej „z chęcią ochrony podmiotów rozpatrujących wnioski dekretowe przed koniecznością rozwiązywania często skomplikowanych stanów faktycznych i prawnych związanych z zagospodarowaniem terenów objętych działaniem dekretu warszawskiego” (s. 10 wniosku).

Oznacza to istotne pogorszenie sytuacji prawnej i faktycznej byłych właścicieli przez ograniczenie możliwości uzyskania przez nich uprawnień przysługujących im zgodnie z obowiązującym obecnie stanem prawnym, na dodatek bez możliwości uzyskania stosownej rekompensaty. W ocenie Prezydenta, stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony własności i innych praw majątkowych wynikającej z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji zarówno ze względu na zbyt głęboką ingerencję w prawo do uzyskania świadczenia restytucyjnego (w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego), jak i ze względu na odebranie prawa do uzyskania odszkodowania w razie niedokonania restytucji.

1.1.2. Prezydent zwrócił uwagę, że prawo własności nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczeniom. Ograniczenia te muszą jednak spełniać kryteria wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ustanawiającym zasadę proporcjonalności rozumianą jako nakaz podejmowania środków adekwatnych do założonych celów, jedynie w niezbędnym zakresie i tylko wówczas, gdy nie można zrealizować tych celów przy zachowaniu praw właścicieli (s. 13 wniosku). W ocenie Wnioskodawcy, zakres art. 214a u.g.n. nie spełnia tych warunków. Kwestionowana regulacja nie jest bowiem adekwatna do deklarowanego celu jej przyjęcia, którym było zapewnienie możliwości niezmienionego korzystania z określonych nieruchomości wykorzystywanych na cele publiczne przez jednostki władzy publicznej, gdyż określone w niej przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego są za szerokie. Art. 214a u.g.n. ingeruje zbyt głęboko w sferę konstytucyjnych praw jednostki, a ponadto wprowadzane ograniczenie praw byłych właścicieli nie wykazuje bezpośredniego związku z koniecznością ochrony wartości enumeratywnie wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Prezydenta, deklarowany cel można osiągnąć za pomocą innych instytucji prawnych, pozwalających na zachowanie praw byłych właścicieli gruntów warszawskich – np. przez wykorzystanie instrumentów z zakresu planowania przestrzennego czy w drodze zawarcia umów cywilnoprawnych dotyczących nabycia praw od osób uprawnionych.

1.1.3. Kwestionowana regulacja narusza ponadto, w ocenie Wnioskodawcy, zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Wprowadzenie art. 214a u.g.n. spowoduje nieuzasadnione różnicowanie osób uprawnionych na podstawie dekretu warszawskiego, a więc mających cechę relewantną. Część z nich bowiem nadal będzie uprawniona do otrzymania pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, część zaś zostanie pozbawiona nie tylko możliwości przyznania im prawa do nieruchomości, lecz nawet prawa do odszkodowania. Ustawodawca nie wykazał przy tym „istnienia bezspornie niemożliwych do ochrony w inny sposób wartości konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie

podmiotów podobnych” (s. 15 wniosku). Ponadto, zdaniem Wnioskodawcy, „ograniczenia ustalono w tak szerokim zakresie oraz w sposób naruszający tak podstawowe prawa jednostki (określone w art. 2, art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji), iż nie sposób uznać, że postulowany cel wprowadzenia ograniczeń pozostaje w odpowiedniej proporcji do wprowadzonych ograniczeń” (*ibidem*).

1.1.4. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji, Wnioskodawca podał w wątpliwość, czy którakolwiek z przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych w tym przepisie została spełniona w normie wynikającej z art. 214a u.g.n. Brak jest bowiem jednoznacznego wykazania, aby jej wprowadzenie realizowało cel publiczny, którego nie można osiągnąć w inny sposób. Ponadto ustawodawca nie przewidział żadnych regulacji kompensacyjnych czy też odszkodowawczych, a to znaczy, że znaczna część osób posiadających dotychczas określone uprawnienia na podstawie dekretu warszawskiego zostanie w wyniku przyjęcia nowych regulacji ostatecznie pozbawiona posiadanego prawa i uprawnień kompensujących jego utratę.

Prezydent zwrócił uwagę, że nie można uznać, iż podstawą roszczeń odszkodowawczych będzie art. 215 u.g.n., regulujący w aktualnym stanie prawnym możliwość przyznania odszkodowania za nieruchomości przejęte na mocy dekretu warszawskiego. Odszkodowanie wynikające z tego przepisu, ze względu na jego zakres przedmiotowy (przeznaczenie nieruchomości), jak i cezurę czasową pozbawienia byłych właścicieli możliwości władania nieruchomościami, będzie bowiem dostępne stosunkowo nielicznej grupie byłych właścicieli. Prezydent przypomniał, że Trybunał w wyroku z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, orzekł o niekonstytucyjności pominięcia przez ustawodawcę w art. 215 ust. 2 u.g.n. odszkodowania za nieruchomości inne niż przeznaczone na cele budownictwa jednorodzinne, jednak wyrok ten do dziś nie został przez ustawodawcę zrealizowany.

Konkludując, Wnioskodawca wskazał, że art. 214a u.g.n. prowadzi do naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji, stanowiącego, iż wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie za słusznym odszkodowaniem.

1.1.5. Prezydent podkreślił, że nowe przesłanki umożliwiające organowi wydanie decyzji odmownej w sprawie przyznania użytkowania wieczystego w wyniku rozpoznania wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego zostały wprowadzone z mocą wsteczną. Art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. przewiduje bowiem, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy zastosowanie znajdują jej przepisy. Takie stosowanie przepisu przejściowego budzi, zdaniem Wnioskodawcy, wątpliwości odnośnie do zachowania standardów wynikających z art. 2 Konstytucji w zakresie statuowanych tym przepisem zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz i ochrony praw nabytych. Prezydent, powołując się na orzecznictwo Trybunału, wskazał, że konieczność objęcia ochroną jako praw nabytych dotyczy także tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. Dotyczy to w szczególności, w ocenie Prezydenta, ekspektatywy nabycia prawa własności, ale i innych praw majątkowych, zwłaszcza prawa użytkowania wieczystego. Prezydent argumentował, że art. 7 dekretu warszawskiego nie pozostawiał uznaniu administracyjnemu realizacji wniosku złożonego na jego podstawie – złożenie wniosku w terminie i spełnienie dwóch przesłanek przyznania prawa użytkowania wieczystego należy traktować jako powstanie maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy jego nabycia. Bezpośrednie działanie nowego prawa doprowadzi zatem do pogorszenia sytuacji prawnej osób, które pod rządem poprzedniego prawa wystąpiły o realizację przysługujących im uprawnień i uzyskały co najmniej maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa użytkowania wieczystego. Osoby te

nie doczekały się realizacji swojego uprawnienia pod rządem starego prawa, zaś nowa ustawa doprowadzi do „wygaszenia” przysługującej im ekspektatywy.

1.2. Zdaniem Prezydenta, „[m]ożna mieć zasadnicze wątpliwości odnośnie konstrukcji przyjętego w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. przepisu art. 214b ugn dotyczącego umorzenia postępowania, jeżeli «nie jest możliwe ustalenie stron postępowania lub ich adresów»” (s. 26 wniosku). Umorzenie postępowania jest dopuszczalne na podstawie art. 105 k.p.a., gdy postępowanie stało się bezprzedmiotowe. Nie wydaje się, jak argumentuje Wnioskodawca, żeby brak danych osoby czy też brak możliwości ustalenia stron postępowania lub ich adresów mógł stanowić o bezprzedmiotowości postępowania, skoro w doktrynie przyjmuje się, że śmierć wnioskodawcy czy osoby uprawnionej nie stanowi o bezprzedmiotowości postępowania.

W jego ocenie, przepis ten „oznacza stworzenie istotnego ułatwienia dla organów władzy publicznej w rozpatrywaniu spraw wymagających znacznego nakładu czynności niezbędnych do podejmowania przez te organy” (s. 27 wniosku). Tymczasem przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.; dalej: k.p.a. lub kodeks postępowania administracyjnego) zobowiązują organy administracji do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, a stronom postępowania gwarantują poszanowanie ich praw podczas rozpatrywania ich spraw. Nie powinno się więc tworzyć regulacji wprowadzających zasadę, że brak szczególnej aktywności strony postępowania zwalnia organ od obowiązku prowadzenia postępowania. Zdaniem Prezydenta, kwestionowany przepis wprowadza zbyt prosty mechanizm umożliwiający zakończenie postępowań dotyczących wartości istotnych dla obywateli.

Ponadto takie ukształtowanie art. 214b u.g.n. może w praktyce oznaczać utratę możliwości uzyskania należnego prawa użytkowania wieczystego lub należnego odszkodowania przez osoby uprawnione, których wnioski nie zostaną rozpoznane wobec umorzenia postępowania na podstawie nowych regulacji. W istocie zatem, regulacja ta będzie uniemożliwiać rozpatrzenie spraw obywateli, którzy złożyli stosowne wnioski. Zastosowanie tego przepisu z mocą wsteczną, zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., spowoduje, że aktualnie toczące się postępowania będą prowadzone na podstawie nowych przepisów znacznie pogarszających sytuację wnioskodawców.

Podsumowując, Prezydent wskazał, że art. 214b u.g.n. będzie skutkował pozbawieniem osób uprawnionych ich praw majątkowych, tj. możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego lub uzyskania odszkodowania, naruszając tym samym zasady ochrony własności i praw majątkowych wywodzone z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Regulacja ta, w związku z użyciem środków nadmiernie ograniczających prawa obywateli, narusza ponadto zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto z uwagi na sposób jej oddziaływania na prawa osób uprawnionych narusza zasady wynikające z art. 2 Konstytucji – zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.

2. Prokurator Generalny, w piśmie z 6 października 2015 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 1 pkt 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., w części dotyczącej dodawanego do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214a, w zakresie, w jakim nie przewiduje odszkodowania w wypadku odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 2 i art. 2 Konstytucji oraz że art. 1 pkt 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., w części dotyczącej dodawanego do ustawy o gospodarce

nieruchomościami art. 214b, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.

2.1. Uzasadnienie stanowiska Prokurator poprzedził obszerną analizą dotychczasowych regulacji dotyczących sytuacji prawnej byłych właścicieli gruntów warszawskich.

Przechodząc do oceny konstytucyjności art. 214a u.g.n., Prokurator zauważył, że przepis ten rozszerza – w stosunku do przepisów dekretu warszawskiego – katalog podstaw odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego o ustanowienie użytkowania wieczystego. W ten sposób niektórym byłym właścicielom gruntów warszawskich (ich następcom prawnym) zostanie ograniczona możliwość realizacji wniosków dekretowych w postaci ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego na gruncie stanowiącym ich własność w dniu wejścia w życie dekretu warszawskiego.

Byłym właścicielom gruntów warszawskich (ich następcom prawnym), którzy w terminie przewidzianym w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego złożyli wniosek dekretowy o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy, i jednocześnie w ich wypadku spełniony jest warunek, o którym mowa w art. 7 ust. 2 tego dekretu, przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania na gruncie przejętym na podstawie dekretu. Prokurator zwrócił jednak uwagę, że źródła owego roszczenia „o zwrot nieruchomości przejętej na podstawie dekretu” w postaci ustanowienia na rzecz byłego właściciela (następcy prawnego) prawa użytkowania wieczystego nie stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji. Roszczenie to ma charakter „całkowicie ukształtowanej ekspektatywy nabycia (*de facto* – częściowego odzyskania) prawa do gruntów w trybie art. 7 ust. 2-4 dekretu warszawskiego” (wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62). Ma ono charakter majątkowy i dotyczy „innego prawa majątkowego”, w rozumieniu art. 64 Konstytucji i podlega ochronie statuowanej w tym przepisie. Podobnie jak inne prawa majątkowe, może ono podlegać ograniczeniom, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stosownie do tego przepisu, ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych są dopuszczalne z zachowaniem ustawowej formy ograniczeń oraz 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.

W ocenie Prokuratora, Wnioskodawca nie wykazał, że poszczególne przesłanki odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego, enumeratywnie wymienione w art. 214a u.g.n., nie spełniają wymagań art. 31 ust. 3 Konstytucji i że stanowią niekonstytucyjne kryteria różnicowania ochrony prawa majątkowego.

Zdaniem Prokuratora, ocena przesłanek, o których mowa w art. 214a u.g.n., prowadzi do wniosku, że mają one na celu realizację wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, uzasadniających wprowadzenie przez ustawodawcę ograniczeń omawianego roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego, stanowiących jednocześnie uzasadnienie oceny przyjętych kryteriów różnicujących ochronę prawa majątkowego jako konstytucyjne.

Realizacja celów wymienionych w art. 6 u.g.n. (art. 214a pkt 1 u.g.n.), leży niewątpliwie w interesie publicznym. Prokurator nie podzielił przy tym poglądu, że z art. 214a pkt 1 u.g.n. wynika, iż zawiera otwarty katalog przyczyn odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu warszawskiego. Z uwagi na to, że omawiane decyzje są wydawane na podstawie stanu prawnego, obowiązującego w dacie ich wydania, to również przewidziane w art. 214a pkt 1 u.g.n. „przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6”, w tym przeznaczenie „na inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach” (art. 6 pkt 10 u.g.n.), jest ustalane według stanu na dzień

wydania decyzji w sprawie dotyczącej ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela. Z kolei przesłanka odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego, wymieniona w art. 214a pkt 2 u.g.n., ma na celu ochronę własności i innych praw majątkowych osób trzecich (art. 64 Konstytucji). Przesłanki wymienione w punkcie 3 i 4 służyć mają zaś ochronie finansów publicznych, w pkt 5 – zapobieżeniu niezgodnemu z prawem i ładem przestrzennym podziałowi nieruchomości. W tych wypadkach zatem chodzi również o ochronę wartości konstytucyjnych.

Prokurator zwrócił uwagę, że w niniejszej sprawie to właśnie znaczny upływ czasu od przejścia gruntów warszawskich na mocy dekretu warszawskiego ma zasadnicze znaczenie dla pozytywnej oceny przesłanek określonych w art. 214a u.g.n. W ciągu kilkudziesięciu lat, jakie upłynęły od tego zdarzenia, niewątpliwie mogły nastąpić nie tylko zmiany stanu faktycznego, ale i stanu prawnego tych nieruchomości, których to zmian, bez uszczerbku dla interesu publicznego czy też praw majątkowych osób trzecich, nie powinno się odwracać.

Dla pozytywnej oceny przesłanek zawartych w art. 214a u.g.n. znaczenie ma również i ten argument, że ustawodawca, ingerując w uprawnienia majątkowe byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych), zapewnił proceduralne gwarancje ochrony omawianych roszczeń byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych). Decyzje te podlegają bowiem kontroli sądowej.

Prokurator nie zgodził się także z zarzutem, że zakwestionowane rozwiązanie jest niezgodne z zasadą *lex retro non agit*, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Jego zdaniem, znajdują one bowiem zastosowanie *pro futuro* do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie ustawy z 25 czerwca 2015 r. i nie wywołują skutków dla stosunków i sytuacji prawnych w zakresie, w jakim istniały one przed wejściem w życie zakwestionowanej regulacji. Mają one zatem charakter retrospektywny, zaś zasada retrospektywności, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, nie jest objęta „wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa”.

Odrębny problem, jaki pojawia się w związku z rozwiązaniem przyjętym w art. 214a u.g.n., dotyczy, w ocenie Prokuratora, rekompensat dla byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych), na rzecz których, z przyczyn wymienionych w tym przepisie, nie będzie mogło zostać ustanowione prawo użytkowania wieczystego na nieruchomości przejętej na podstawie dekretu warszawskiego. Z uwagi na obowiązującą treść art. 215 u.g.n., po wejściu w życie ustawy z 25 czerwca 2015 r. część byłych właścicieli gruntów warszawskich, do których będzie mieć zastosowanie art. 214a u.g.n., nie będzie mogła uzyskać odszkodowania z tytułu odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego. Ingerencja w prawa majątkowe w zakresie, w jakim nie przewiduje rekompensat z tytułu ustawowej przeszkody w realizacji roszczeń o ustanowienie użytkowania wieczystego, o których mowa w art. 214a u.g.n., jest, w ocenie Prokuratora, nadmierna.

Uzasadnia to stanowisko, że przepis ten, w zakresie, w jakim nie przewiduje takiej rekompensaty, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Prokurator podzielił także zarzut Wnioskodawcy, że takie rozwiązanie prowadzi do podważenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, obejmującej swoim zakresem również – wskazaną jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie – zasadę ochrony praw nabytych. W wypadku omawianej regulacji ma miejsce ingerencja w ukształtowaną ekspektatywę prawa do nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntu przejętego na podstawie dekretu warszawskiego. Ingerencję tę należy ocenić jako konstytucyjnie dopuszczalną, z uwagi na znaczny upływ czasu od przejścia gruntów warszawskich oraz potrzebę zapewnienia obecnie ochrony innym wartościom konstytucyjnym. Jednakże osoby, którym roszczenia te przysługują, mogły, zwłaszcza w okresie ostatnich ponad 25 lat, oczekiwać, że ich roszczenia zostaną uwzględnione.

Pozbawienie niektórych z tych osób możliwości realizacji tych roszczeń – bez odszkodowania – ocenić zatem należy jako niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2.2. Prokurator nie podzielił zarzutów Wnioskodawcy sformułowanych pod adresem art. 1 pkt 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. w części dotyczącej dodawanego do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214b. Regulacja zawarta w tym przepisie służyć ma ochronie wartości konstytucyjnych, jakie stanowią interes publiczny oraz prawa majątkowe osób trzecich, jak i usunięciu stanu niepewności podmiotów obecnie legitymujących się prawami do gruntu. Ochrona takich wartości może uzasadniać wprowadzanie ograniczeń roszczeń majątkowych niektórych byłych właścicieli gruntów warszawskich. Prokurator nie podzielił również poglądu, że omawiana ingerencja ma charakter nadmierny. Z brzmienia art. 214b ust. 1 u.g.n. – nie można ustalić stron postępowania lub ich adresów – wynika, iż umorzenie postępowania na podstawie tego przepisu dotyczyć może tylko takich postępowań, w których byli właściciele (ich następcy prawni) od kilkudziesięciu lat od złożenia wniosku nie wykazują zainteresowania odzyskaniem nieruchomości przejętej dekretem warszawskim. Dla pozytywnej oceny art. 214b u.g.n., w ocenie Prokuratora, znaczenie ma również i ten argument, że ustawodawca, dokonując, w ust. 1 tego przepisu, ingerencji w uprawnienia majątkowe byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych), zapewnił proceduralne i instytucjonalne gwarancje ochrony roszczeń byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych). Postępowanie na podstawie art. 214b ust. 1 u.g.n. może bowiem zostać umorzone dopiero po uprzednim wezwaniu wnioskodawcy (jego następcy prawnego) – poprzez ogłoszenie w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym, a ponadto w prasie lokalnej, obejmującej swym zasięgiem miejsce ostatniego zamieszkania wnioskodawcy, a także, na okres 30 dni, na stronie internetowej właściwego urzędu, wraz z informacją o skutku braku odpowiedzi na wezwanie, tj. umorzeniu postępowania – do zgłoszenia i udowodnienia swych praw w terminie 6 miesięcy, a i to pod warunkiem, że oprócz wniosku dekretowego nie wpłynęło żadne inne pismo pochodzące od strony (jej ewentualnych następców prawnych). Decyzja o umorzeniu postępowania może zaś zostać wydana dopiero w sytuacji, gdy w terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia nikt nie zgłosił swych praw albo, zgłosivszy je, nie udowodnił ich w terminie kolejnych 3 miesięcy lub nie wskazał swego adresu (art. 214b ust. 2, 3 i 4 u.g.n.). Ponadto decyzje wydane na podstawie art. 214b u.g.n. podlegają kontroli sądowej na zasadach ogólnych. Prokurator przywołał ponadto inne przykłady obowiązujących regulacji prawnych ingerujących w konstytucyjne prawa jednostki niepodejmującej działań zmierzających do ochrony swoich praw.

Art. 1 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., w części dotyczącej dodania art. 214b u.g.n., nie pozostaje w sprzeczności również z zasadą ochrony praw nabytych oraz z zasadą *lex retro non agit*. Podobnie bowiem jak w wypadku rozwiązania przyjętego w art. 214a u.g.n., można powiedzieć, że ingerencja w omawiane roszczenia jest dopuszczalna, gdyż z jednej strony ma ona na celu ochronę wartości konstytucyjnych, z drugiej zaś – dotyczy roszczeń powstałych przed kilkudziesięciu laty, zaś osoby zainteresowane nie dochodziły dotychczas ich ochrony. Przepis art. 214b u.g.n. w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., podobnie jak art. 214a u.g.n. w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., nie wywołuje skutków dla stosunków i sytuacji prawnych w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie, gdyż wprowadza określoną procedurę *pro futuro*. Rozwiązanie to ma zatem także charakter retrospektywny, co, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie pozostaje w sprzeczności z zasadą *lex retro non agit*.

3. Prezydent miasta stołecznego Warszawy (dalej: Prezydent m.st. Warszawy) 14 września 2015 r., odpowiadając na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 5 sierpnia 2015 r., przedstawił opinię w sprawie konstytucyjności zakwestionowanych regulacji.

W jego ocenie, zaskarżone przepisy są zgodne ze wskazanymi we wniosku konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

3.1. Przechodząc do analizy zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez dodany do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214a, Prezydent m.st. Warszawy zwrócił uwagę, że kwestionowany przepis nie dotyczy bezpośrednio prawa własności ani innego prawa majątkowego, ale jedynie ekspektatywy uzyskania prawa użytkowania wieczystego, którą przewiduje art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Prawo własności gruntów właściciele utracili bowiem na mocy art. 1 dekretu warszawskiego z dniem jego wejścia w życie, tj. 21 listopada 1945 r. Ekspektatywy tej, zdaniem Prezydenta m.st. Warszawy, nie można określić jako tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, ponieważ jej los jest uzależniony od przeznaczenia danej nieruchomości w aktualnie obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego. Z kolei plany miejscowe ulegają zmianom lub są uchylane i ewentualnie zastępowane nowymi. Stwierdzenie, że przesłanka planistyczna jest przez nieruchomość spełniona, następuje dopiero w uzasadnieniu decyzji administracyjnej wydawanej przez Prezydenta m.st. Warszawy na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Dopiero zatem z chwilą, gdy decyzja ta stanie się ostateczna, można mówić o ekspektatywie maksymalnie ukształtowanej, chronionej przez Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z jego utrwalonym orzecznictwem. Prezydent m.st. Warszawy nie będzie zatem wywłaszczał byłych właścicieli gruntów warszawskich, wydając odmowne decyzje dekretowe na podstawie art. 214a u.g.n., ale będzie dokonywał oceny, czy dopuszczalne jest ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzednich właścicieli nieruchomości (już wcześniej wywłaszczonych) w świetle tego przepisu, przy uwzględnieniu zmian, jakie zaszły w zakresie stanu prawnego, przeznaczenia lub zagospodarowania nieruchomości w ciągu prawie 70 lat od wejścia w życie dekretu warszawskiego. Jeżeli na skutek powyższej analizy zostanie wydana decyzja odmowna, strona będzie mogła wystąpić z wnioskiem o odszkodowanie na podstawie art. 215 u.g.n.

Prezydent m.st. Warszawy zanalizował treść poszczególnych przesłanek określonych w art. 214a pkt 1-5 u.g.n. Analiza ta dowodzi bezzasadności twierdzeń Wnioskodawcy, że przesłanki wskazane w art. 214a pkt 2-5 u.g.n. nie są związane z ochroną celów publicznych, lecz z chęcią ochrony podmiotów rozpatrujących wnioski dekretowe przed koniecznością rozwiązywania często skomplikowanych stanów faktycznych i prawnych związanych z zagospodarowaniem terenów objętych działaniem dekretu warszawskiego.

Konkludując, Prezydent m.st. Warszawy stwierdził, że wejście w życie art. 214a u.g.n. będzie skutkowało ochroną interesu publicznego, ponadto, z korzyścią dla byłych właścicieli, stworzy jednoznaczne prawne podstawy wydania decyzji odmownych, co uprości i przyspieszy postępowania dekretowe, a w konsekwencji umożliwi im wystąpienie z roszczeniami odszkodowawczymi, unormowanymi w art. 215 u.g.n. i art. 160 k.p.a. Prezydent m.st. Warszawy zwrócił ponadto uwagę, że kwestionowany przepis, wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy, nie odbiera prawa do odszkodowania, ponieważ ta kwestia nie stanowi jego przedmiotu, podobnie jak w wypadku art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Podstawę roszczeń odszkodowawczych w obrębie spraw związanych z działaniem dekretu warszawskiego stanowią art. 215 u.g.n. i art. 160 k.p.a., których kwestionowany przepis nie modyfikuje w żaden sposób.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności, Prezydent m.st. Warszawy podkreślił, że art. 214a u.g.n. ma na celu ochronę interesu publicznego i tym samym

znajduje oparcie w poszanowaniu zasady porządku publicznego określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto przepis zmierza do ochrony wolności i praw innych osób, wskazanych ogólnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wyszczególnionych w innych jej przepisach. Na przykład chroni prawo do nauki, w tym udzielanej nieodpłatnie w szkołach publicznych, określone w art. 70 Konstytucji, czy też wolność korzystania z dóbr kultury, wymienioną w art. 73 Konstytucji, jeżeli chodzi o opiekę nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki. W ocenie Prezydenta m.st. Warszawy, art. 214a u.g.n. jest adekwatny do zamierzonego celu. Na jego podstawie będzie możliwe odmowne załatwianie wniosków byłych właścicieli gruntów warszawskich skierowanych względem nieruchomości, które są przeznaczone lub wykorzystywane na cele publiczne, nieruchomości stanowiących własność osób trzecich lub stanowiących przedmiot prawa użytkowania wieczystego tych osób oraz pozostałych kategorii nieruchomości objętych jego hipotezą. Przesłanki w nim wskazane są określone precyzyjnie, ich katalog jest zamknięty. Dotyczy to także, wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy, punktu 1 tego przepisu. Cele publiczne, określone w art. 6 u.g.n., ze względu na które zgodnie z prawem można wywłaszczyć prawo własności nieruchomości, stanowią bowiem katalog zamknięty. W istocie nie zmienia tej konstatacji treść art. 6 pkt 10 u.g.n., który stanowi odesłanie do przepisów innych ustaw. W doktrynie wskazuje się bowiem, że cel publiczny nie zależy od uznania jakichkolwiek organów, lecz od przepisów ustawy. W ocenie Prezydenta m.st. Warszawy, art. 214a u.g.n. ogranicza możliwość pozytywnego rozpoznawania wniosków dekretowych do zakresu niezbędnego dla osiągnięcia celów ustawy. Pozostawia nadal w porządku prawnym możliwość pozytywnego rozpatrywania wniosków dekretowych złożonych w odniesieniu do wszelkich gruntów warszawskich z wyjątkiem kilku ich kategorii. W szczególności nadal jest i będzie możliwe pozytywne rozpatrywanie wniosków w odniesieniu do szeroko rozumianej kategorii nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Przepis ten jest ponadto konieczny, ponieważ nie ma w obowiązującym porządku prawnym regulacji chroniących przed roszczeniami dekretowymi zrealizowane i służące ogółowi mieszkańców inwestycje celu publicznego, inne niż drogi publiczne (art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych; Dz. U. z 2015 r. poz. 460).

Bezzasadny jest także, zdaniem Prezydenta m.st. Warszawy, zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Odmowa ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie przesłanek wskazanych w art. 214a u.g.n., przy braku specjalnej regulacji odszkodowawczej, będzie skutkować zrównaniem sytuacji prawnej osób, wobec których orzeczono odmowę, z sytuacją prawną osób, którym odmówiono ustanowienia tego prawa na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego lub na podstawie innych przepisów (np. art. 2a ustawy o drogach publicznych), oraz osób, które nigdy nie złożyły wniosków o przyznanie tego prawa. Wszystkie te grupy byłych właścicieli będą mogły ubiegać się na równych prawach o odszkodowania na podstawie art. 215 u.g.n.

Kwestionując zasadność zarzutu naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim w ustawie z 25 czerwca 2015 r. brak jest szczególnej regulacji odszkodowawczej związanej ze stosowaniem art. 214a u.g.n., Prezydent m.st. Warszawy ponownie podkreślił, że w obowiązującym porządku prawnym funkcjonują przepisy przyznające odszkodowanie w tym zakresie, tj. art. 215 u.g.n. i art. 160 k.p.a., z których skutecznie korzystają byli właściciele gruntów warszawskich (ich następcy prawni). W tym kontekście, powołując się na dane statystyczne dotyczące liczby przyznanych odszkodowań oraz ich wysokości, a także aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych, Prezydent m.st. Warszawy zakwestionował twierdzenia Wnioskodawcy, że art. 215 u.g.n. znajduje zastosowanie w odniesieniu do nielicznych uprawnionych.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, Prezydent m.st. Warszawy stwierdził, że art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. dotyczy po prostu wszystkich spraw

dekretowych – zarówno tych, w których wniosek nigdy nie został rozpoznany, tych, w których jest rozpoznawany ponownie po stwierdzeniu nieważności wcześniejszych decyzji odmownych, jak i tych, w których jeszcze toczy się lub dopiero w przyszłości zostanie wszczęte postępowanie nieważnościowe. W tym kontekście nie można zatem zarzucić ustawie nierównego traktowania poszczególnych grup byłych właścicieli, którzy złożyli wnioski dekretowe w latach 1947-1949.

W ocenie Prezydenta m.st. Warszawy, ochrona praw nabytych (a zatem tym bardziej roszczeń czy możliwości uzyskania prawa do gruntu publicznego) nie oznacza nienaruszalności tych praw, nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, co wynika z orzecznictwa Trybunału. Jeżeli więc istnieją dostatecznie legitymowane konstytucyjnie przesłanki zmiany poprzedniej regulacji prawnej, dopuszczalna jest ingerencja w prawa nabyte czy tym bardziej w ekspektatywy tych praw lub prawne oczekiwania na pozytywne rozpatrzenie wniosku o prawo do gruntu. Istotne powody uchwalenia kwestionowanej ustawy wskazane w uzasadnieniu projektu senackiego oraz rozwinięte, wyjaśnione i uszczegółowione w niniejszym piśmie w pełni usprawiedliwiają, zdaniem Prezydenta m.st. Warszawy, ingerencję ustawodawcy w obecny stan prawny. Przedmiotowa regulacja jest bowiem uzasadniona wartością konstytucyjną, którą jest porządek publiczny. Stanowi ujęcie w przepisy prawa pozytywnego materii związanej z rozpatrywaniem wniosków złożonych w latach 1947-1949 w trybie dekretu warszawskiego we współczesnym otoczeniu prawnym. Prezydent m.st. Warszawy podkreślił, że „[z]asada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa to nie tylko zaufanie tzw. dekretowców co do tego, że wszystkie złożone przez nich wnioski dekretowe zostaną załatwione pozytywnie bez względu na jakiegokolwiek zmiany prawne lub faktyczne, po upływie prawie 70 lat od wprowadzenia dekretu warszawskiego, bez uwzględnienia zniszczeń Miasta, jego odbudowy i rozbudowy przeprowadzonej przez państwo w innym systemie politycznym i społeczno-gospodarczym (oraz w sytuacji, gdy żadna grupa byłych właścicieli, objętych nacjonalizacją do dzisiaj nie doczekała się wydania aktów prawnych, na podstawie których mogłaby się ubiegać o zwrot nieruchomości w naturze), ale również zaufanie tysięcy lokatorów warszawskich domów i kamienic, którzy często zamieszkują je od końca wojny, zaufanie rodziców, że ich dzieci będą spokojnie uczęszczać do wybranego przedszkola czy szkoły publicznej, na lekcjach WF korzystać z boiska szkolnego, a po lekcjach bawić się na publicznym placu zabaw oraz zaufanie samego Miasta, że inwestycje celu publicznego nie są zagrożone roszczeniami byłych właścicieli gruntów, na których zostały one zrealizowane i że nadal będą mogły służyć wszystkim jego mieszkańcom” (s. 38 pisma).

3.2. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych wobec dodanego do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214b, Prezydent m.st. Warszawy zwrócił uwagę, że przepis ten należy ocenić jako próbę rozwiązania kolejnego problemu związanego z rozpoznawaniem wniosków dekretowych, które zostały złożone w latach 1947-1949, nie zostały rozpatrzone w okresie PRL, a których obecnie już rozpatrzyć się nie da z uwagi na niemożność ustalenia stron postępowania wraz z ich adresami. W związku z tym niemożliwe jest zakończenie postępowań administracyjnych, a skutki tego stanu są takie, że nieruchomość od ponad 60 lat nie ma gospodarza. Miasto nie może racjonalnie gospodarować nieruchomością ze względu na zgłoszone roszczenia, z kolei Prezydent m.st. Warszawy, jako organ prowadzący postępowanie dekretowe, nie może rozpoznać wniosku zgłoszonego przez byłego właściciela, ponieważ ten (oprócz złożenia wniosku) nie przejawiał już żadnego zainteresowania sprawą, nie są znane jego aktualny adres lub tożsamość ani adresy jego następców prawnych.

W ocenie Prezydenta m.st. Warszawy, istota zarzutów Wnioskodawcy sformułowanych wobec art. 214b u.g.n. opiera się na przyznaniu bezwzględnego prymatu wnioskowi dekretowemu nad interesem publicznym i wszelkimi innymi względami, takimi jak znaczny upływ czasu od złożenia wniosku, którym nikt się nie interesuje, względy społeczne czy gospodarcze. Nie chodzi też o zarzucane we wniosku zapewnienie możliwości łatwego zakończenia postępowania przez prowadzące je organy. Jeżeli wnioskodawca oraz jego następcy prawni nie interesują się wnioskiem o ustanowienie praw do gruntu, którego skutkiem jest utrzymanie się w prawie własności budynku posadowionego na takim gruncie, to z pewnością może to oznaczać, że z różnych względów nie są oni zainteresowani samą nieruchomością. Prezydent m.st. Warszawy zwrócił ponadto uwagę, że obecny stan służy jedynie wąskiej grupie osób zawodowo zajmujących się skupowaniem, odsprzedażą i egzekwowaniem roszczeń. W postępowaniach dekretowych coraz częściej zgłaszają się kuratorzy ustanowieni przez sądy dla osób nieznanych z miejsca pobytu, o których istnieniu świadczą jedynie dokumenty pochodzące sprzed 1939 r. lub nabywcy roszczeń dekretowych od pełnomocników osób zamieszkałych od lat za granicą, przez co zwiększa się ryzyko dostania się nieruchomości w ręce osób niebędących następcami prawnymi dawnych właścicieli. W wypadkach tych los lokatorów mieszkań jest często najtrudniejszy, a Skarb Państwa i m.st. Warszawa pozywane są o wysokie odszkodowania z wielu podstaw prawnych.

4. W piśmie z 8 lipca 2016 r. opinię *amicus curiae* przedstawiła *The World Jewish Restitution Organization* – Światowa Żydowska Organizacja Restytucji (dalej: WJRO), w pełni podzielając stanowisko Wnioskodawcy.

4.1. W ocenie WJRO, inicjatywa dodania do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214a u.g.n. „stanowi wyraz tendencji polskiego ustawodawcy od lat dążącego do ograniczenia z jednej strony roszczeń odszkodowawczych, a z drugiej uprawnień przyznanych przepisami dekretu [warszawskiego]”. Niekonstytucyjność tego przepisu polega na znacznym ograniczeniu możliwości przyznania uprawnienia do gruntu dawnym właścicielom nieruchomości warszawskich (lub ich następcom prawnym) oraz „bezzasadnym zróżnicowaniu pozycji podmiotów uprawnionych”.

Po przeanalizowaniu treści art. 214a u.g.n. WJRO stwierdziła po pierwsze, że przepis ten nie jest *novum* w polskim ustawodawstwie, lecz stanowi „wtórną formę wyłączenia *sensu largo*”. Tożsamą konstrukcję przewidywał art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.). Po drugie, art. 214a u.g.n. nie odpowiada nakazowi przydatności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż cel kwestionowanej regulacji „może być osiągnięty przy zastosowaniu obowiązujących już instytucji prawnych”. Podkreślono również, że „obecnie funkcjonujące rozwiązania zapewniają realizację zakładanych przez ustawodawcę celów w o wiele szerszym zakresie, aniżeli miałyby to miejsce w przypadku wejścia ustawy nowelizującej w życie”, będąc przy tym mniej dotkliwymi, gdyż zapewniają dawnym właścicielom (ich następcom prawnym) ekwiwalent finansowy. Z tego samego względu, projektowane rozwiązanie nie czyni zadość nakazowi konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*.

Zdaniem WJRO, projektowany art. 214a u.g.n. narusza też zasadę równości. Konsekwencją jego stosowania będzie to, że znaczna część byłych właścicieli nieruchomości warszawskich zostanie pozbawiona możliwości ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego, a zdecydowana mniejszość – „nadal będzie mogła mieć usprawiedliwione oczekiwania pozytywnego rozpatrzenia wniosku dekretowego”. Owo różnicujące traktowanie dawnych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych) stanowi ponadto nieproporcjonalną ingerencję w ochronę innych praw majątkowych w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Gdy chodzi o zarzut niezgodności z zasadami wyłączenia określonymi

w art. 21 ust. 2 Konstytucji, WJRO wskazała, że art. 214a u.g.n. pozwala na „współczesne odjęcie uprawnień przyznanych dawnym właścicielom (...) po pozbawieniu ich prawa własności do nieruchomości warszawskich”. Mimo to, kwestionowany przepis nie określa żadnej rekompensaty za pozbawienie ekspektatywy prawa użytkowania wieczystego oraz – w niektórych przypadkach – własności budynków dekretowych. Podkreślono przy tym, że pojęciu słusznego odszkodowania w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji nie odpowiada, obwarowane szczególnymi ograniczeniami, „świadczenie kompensacyjne”, o którym mowa w art. 215 u.g.n.

4.2. W odniesieniu do art. 214b u.g.n. WJRO wskazała, że głównym skutkiem jego wprowadzenia będzie „wygaszenie postępowań zainicjowanych prawidłowo złożonymi wnioskami (...), a wraz z nim wygaszenie niezrealizowanych ekspektatyw prawa użytkowania wieczystego”. Stwierdzono przy tym, że uzasadnieniem dla umorzenia postępowań dekretowych – wbrew deklaracjom projektodawców – nie jest niewykazywanie przez dawnych właścicieli lub ich następców prawnych woli ostatecznego zakończenia sprawy, lecz wieloletnia bezczynność i jednoznacznie sprzeczna z regułami procedury administracyjnej praktyka dawnych organów państwa. To wskutek tego „lekceważącego stosunku organów państwa do wszczętych postępowań dekretowych” doszło do dezaktualizacji danych osobowych wnioskodawców. Według WJRO, wprowadzenie art. 214b u.g.n. ma w istocie ułatwić podmiotom publicznym obrót nieruchomościami dekretowymi i czerpanie dochodów z tych transakcji, „pomimo niedoprowadzenia do (...) rozpatrzenia wniosku”. Cel ten nie uzasadnia jednak ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, co czyni art. 214b u.g.n. niezgodnym z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niezależnie od tego, art. 214b u.g.n. nie odpowiada także kryterium konieczności, adekwatności i proporcjonalności *sensu stricto*. W opinii WJRO, „drastyczne zakończenie problematycznych postępowań dekretowych” jest też nie do pogodzenia z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji). Podniesiono przy tym, że przewidziane w nowelizacji u.g.n. „proceduralne i instytucjonalne ramy umożliwiające uniknięcie umorzenia wszczętych postępowań dekretowych (...) przyjmują w rzeczywistości charakter iluzorycznych rozwiązań, które stwarzają jedynie pozór ochrony przysługującej dawnym właścicielom (...). W konsekwencji dojdzie do istotnego zawężenia realizacji [ich] uprawnień majątkowych (...), które przejdą w stan praw bezprzedmiotowych”.

II

1. W rozprawie, która odbyła się 19 lipca 2016 r., wzięli udział przedstawiciele Wnioskodawcy oraz Prezydenta m.st. Warszawy. Na rozprawę nie stawili się, prawidłowo powiadomieni, przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

Przedstawiciel Wnioskodawcy podtrzymał stanowisko zajęte we wniosku. Stanowisko wyrażone na piśmie powtórzył też przedstawiciel Prezydenta m.st. Warszawy.

Głosu udzielono także przedstawicielowi *The World Jewish Restitution Organization*, który zreferował zasadnicze tezy wniesionej do Trybunału opinii *amicus curiae* i przyłączył się do stanowiska i argumentacji Wnioskodawcy.

Uczestnicy odpowiedzieli na pytania sędziów. TK uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia i Przewodniczący zamknął rozprawę.

Wyrok został ogłoszony 27 lipca 2016 r.

2. Przystępując do rozpoznania sprawy Trybunał przypomniał, że 30 sierpnia 2015 r.

weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Ustawa ta została kilkakrotnie zmieniona, m.in. ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca).

W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej w całości ze względu na naruszenie trybu legislacyjnego, a ponadto m.in. o niezgodności z Konstytucją art. 2 tej ustawy, nakazującego stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przysługują orzeczeniom Trybunału od momentu ich wydania, czyli – w wypadku wyroków – od chwili ich ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas, w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją, następuje obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, co ma wpływ na jej dalsze stosowanie. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, co właściwy organ jest obowiązany uczynić „niezwłocznie” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Jednak przepisy, wobec których zostało obalone domniemanie konstytucyjności, co następuje – jak już zostało wskazane – z momentem ogłoszenia wyroku na sali rozpraw, nie mogą być dalej stosowane. Pozostawienie niekonstytucyjnego przepisu w systemie prawa i dalsze jego stosowanie jest dopuszczalne jedynie w wypadku wyraźnego orzeczenia Trybunału o określeniu innego terminu utraty mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15).

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej, reguła intertemporalna zawarta w art. 2 tej ustawy oraz zasady postępowania określone w jej przepisach nie mogą być już stosowane do wyznaczenia zasad procedowania przed Trybunałem. Skutkiem wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji. To znaczy, że do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, oraz do sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości ma zastosowanie ustawa o TK z 2015 r. bez uwzględnienia zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskiem Prezydenta RP z 3 sierpnia 2015 r., czyli przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. To znaczy, że postępowanie powinno być prowadzone na podstawie przepisów ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji, zaś – w sytuacjach określonych w art. 134 ustawy o TK z 2015 r. – według przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). W wyroku z 9 marca 2016 r. Trybunał orzekł, że art. 44 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej utraci moc obowiązującą po upływie dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. To znaczy, że przez dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku liczebność składów orzekających w postępowaniach wszczętych po wejściu w życie ustawy nowelizującej ustalana będzie na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej. Z kolei liczebność składów orzekających w sprawach wszczętych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie ulega zmianie. Wynika to z obalenia domniemania konstytucyjności art. 2 ustawy nowelizującej, który wymagał w każdym wypadku ustalenia składów orzekających zgodnie z ustawą nowelizującą. Ponieważ postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, skład orzekający nie ulega zmianie.

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej w całości, a także poszczególnych jej przepisów, w szczególności art. 2, a także art. 1 pkt 10, art. 1 pkt 12 lit. a i art. 1 pkt 14 postępowanie przed Trybunałem, w tym zagadnienia dotyczące

wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń (art. 80 i art. 87 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r.) oraz liczby sędziów wymaganej do orzekania i większości, w jakiej zapadają wyroki w pełnym składzie (art. 44 ust. 3 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.) normuje ustawa o TK z 2015 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli konstytucyjnej.

1.1. Kwestionowane przepisy.

We wniosku skierowanym do Trybunału, w trybie kontroli prewencyjnej, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Wnioskodawca) zakwestionował art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dalej: ustawa z 25 czerwca 2015 r.), w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami) art. 214a, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., oraz art. 1 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r., w części dotyczącej dodawanego do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214b, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., zgodnie z którym:

„Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782) wprowadza się następujące zmiany: (...)

3) po art. 214 dodaje się art. 214a i art. 214b w brzmieniu:

«Art. 214a. Można odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na:

- 1) przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6;
- 2) sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich;
- 3) zabudowę przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonaną po dniu wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu;
- 4) odbudowę lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zniszczonych w latach 1939-1945 więcej niż w 66%;
- 5) brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której jedynie część jest przedmiotem roszczenia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Art. 214b. 1. W sprawach dotyczących rozpatrzenia wniosków, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy umarza się postępowanie, jeżeli nie jest możliwe ustalenie stron postępowania lub ich adresów.

2. Podstawa umorzenia, o której mowa w ust. 1, zachodzi gdy organ wezwał wnioskodawcę oraz jego ewentualnych następców prawnych do uczestnictwa w postępowaniu przez ogłoszenie, a w sprawie nie wpłynęło żadne inne pismo pochodzące od strony oprócz wniosku, o którym mowa w ust. 1. Organ wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, jeżeli w terminie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia nikt nie zgłosił swych praw albo zgłosiwszy je, nie udowodnił ich w terminie kolejnych trzech miesięcy lub nie wskazał swego adresu.

3. Ogłoszenie zawiera:

- 1) imię, nazwisko oraz ostatnie znane organowi miejsce zamieszkania wnioskodawcy;
 - 2) informację o złożonym wniosku;
 - 3) wskazanie nieruchomości objętej złożonym wnioskiem;
 - 4) wezwanie, aby wnioskodawca lub jego następcy prawni w terminach, o których mowa w ust. 2 zdanie drugie, zgłosili i udowodnili swe prawa, gdyż w przeciwnym razie postępowanie zostanie umorzone.
4. Ogłoszenie zamieszcza się w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym a ponadto w prasie lokalnej obejmującej swym zasięgiem miejsce ostatniego zamieszkania wnioskodawcy, a także na okres 30 dni na stronie internetowej właściwego urzędu.
5. Decyzja o umorzeniu postępowania stanowi podstawę do ujawnienia tytułu własności do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księgach wieczystych prowadzonych dla budynku i dla lokali wydzielonych z tego budynku jako odrębnych nieruchomości oraz do zamknięcia powyższych ksiąg»”.

1.2. *Ratio legis* zakwestionowanych regulacji.

1.2.1. Ustawa z 25 czerwca 2015 r., w której zawarte są zakwestionowane przepisy, została złożona do łaski marszałkowskiej jako projekt senacki (druk sejmowy nr 3195/VII kadencja Sejmu). W uzasadnieniu projektodawcy wskazali, że przepisy regulujące obecnie stan prawny tzw. nieruchomości warszawskich, zawarte w dekreście z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50 poz. 279, ze zm.; dalej: dekret warszawski) oraz ustawie o gospodarce nieruchomościami, wskutek upływu czasu i wprowadzenia w 1990 r. zasad gospodarki rynkowej, hamują i ograniczają możliwość realizacji celów istotnych społecznie albo przez swą archaiczność uniemożliwiają regulację stanów prawnych nieruchomości warszawskich i zaspokojenie słusznych żądań następców prawnych byłych właścicieli tych nieruchomości (s. 6 projektu).

1.2.2. Jeśli chodzi o *ratio legis* art. 214a u.g.n., w uzasadnieniu projektu wyjaśniono, że obecnie jedyną przesłanką odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej jest, zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, niemożność pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela bądź jego następcę prawnego z przeznaczeniem tego gruntu w planie zabudowania, a jeśli chodzi o osoby prawne, dodatkowo, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w planie zabudowania pozostawało w sprzeczności z jej zadaniami ustawowymi lub statutowymi. Zdaniem projektodawców, taki stan prawny „[u]niemożliwia (...) lub znacznie utrudnia podmiotom publicznym takim jak Skarb Państwa, m.st. Warszawa czy Samorząd Województwa Mazowieckiego realizację zadań ustawowych bądź statutowych nałożonych na te podmioty w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, rozwoju kultury fizycznej, zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego. Powyższa norma nakazuje bowiem ustanowienie na rzecz następców prawnych dawnych właścicieli hipotecznych prawa użytkowania wieczystego do gruntów zajmowanych przez szpitale, ośrodki zdrowia, szkoły, przedszkola, żłobki, teatry, muzea bądź wykorzystywanych dla celów sportu, rekreacji i wypoczynku, na których znajdują się boiska sportowe, parki i skwery. Obowiązkiem ustawodawcy jest zatem ograniczenie możliwości zwrotu takich terenów i zapewnienie uprawnionym podmiotom publicznoprawnym możliwości przyznawania nieruchomości zamiennych lub stosownego odszkodowania” (s. 2 uzasadnienia projektu). W opinii projektodawców „[d]odanie projektowanego art. 214a w ustawie o gospodarce nieruchomościami w proponowanym brzmieniu umożliwi wydawanie decyzji o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, w oparciu o jedną konkretną podstawę prawną w przypadku: przeznaczenia lub wykorzystywania gruntu

na cele publiczne określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zbycia gruntu na rzecz osób trzecich, poniesienia przez podmioty publiczne znaczących nakładów na daną nieruchomość bądź skutkujących często naruszeniem ładu przestrzennego. Dotychczas powoływanie się w decyzji o odmowie przyznania prawa użytkowania wieczystego na normy wywiedzione z odrębnych przepisów było często nieskuteczne i wyroki sądów administracyjnych nakazywały organom administracji publicznej dokonywanie zwrotów nieruchomości niezbędnych dla realizacji ich zadań statutowych bądź sprzecznych z założeniami urbanistyczno-planistycznymi” (s. 4 uzasadnienia projektu). Ponadto w uzasadnieniu projektu podniesiono, że „projektowana regulacja nie pozbawia dawnych właścicieli lub ich następców prawnych prawa do odszkodowania za utracone nieruchomości, mogą oni bowiem wystąpić z roszczeniami odszkodowawczymi, których podstawa jest określona w przepisie art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami” (s. 5 uzasadnienia projektu).

1.2.3. Jeśli chodzi o drugi z zakwestionowanych przepisów, dodany art. 214b u.g.n., przewidujący umorzenie postępowania w sprawach dotyczących wniosków, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, jeśli nie będzie możliwe ustalenie stron tego postępowania lub ich adresów, ma na celu umożliwienie zakończenia postępowań, „w których wnioskodawcy od czasu złożenia wniosku nie kontaktowali się w żaden sposób z organem prowadzącym postępowanie. W wielu przypadkach zachodzi bowiem sytuacja tego rodzaju, iż w latach 1947-1949 został zgłoszony wniosek o przyznanie prawa do gruntu, który nie został rozpatrzony w okresie PRL, a którego obecnie nie da się rozpatrzyć z uwagi na niemożność ustalenia stron postępowania wraz z ich adresami. Przepis ten ma na celu ostateczne uregulowanie stanu prawnego nieruchomości objętych dekretem warszawskim wobec braku zainteresowania stron bądź ich następców prawnych. Umożliwi to m.st. Warszawie i Skarbowi Państwa racjonalne gospodarowanie mieniem stanowiącym ich własność bądź – w przypadku budynków – pozostającym w ich administracji. Proponowane rozwiązanie jest korzystne zarówno dla m.st. Warszawy, mieszkańców budynków posadowionych na gruntach objętych roszczeniami dekretowymi, jak i podmiotów trzecich takich jak spółdzielnie mieszkaniowe, spółki Skarbu Państwa, spółki miejskie czy wieloletni posiadacze lub dzierżawcy gruntów, którzy mają do przedmiotowych nieruchomości roszczenia, które nie mogły dotąd zostać zrealizowane z uwagi na mające pierwszeństwo realizacji roszczenia dekretowe” (s. 5 uzasadnienia projektu).

1.3. Przebieg prac legislacyjnych.

1.3.1. Pierwsze czytanie senackiego projektu odbyło się na posiedzeniu Sejmu 19 marca 2015 r. Projekt został następnie skierowany do komisji sejmowych: Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Skarbu Państwa, które 14 maja 2015 r. powołały podkomisję nadzwyczajną. Podkomisja nadzwyczajna na dwóch posiedzeniach, 14 maja i 9 czerwca 2015 r., przedyskutowała projekt i 10 czerwca 2015 r. przedstawiła wyniki swoich prac połączonym komisjom sejmowym.

1.3.2. W toku dyskusji na posiedzeniu połączonych komisji sejmowych 10 czerwca 2015 r. legislatorzy z Biura Legislacyjnego zwrócili uwagę na potencjalną niezgodność art. 214a u.g.n. z art. 21 ust. 2 Konstytucji, „który stwierdza, że jeżeli naruszamy prawo ochrony własności, to powinno być to uzasadnione celem publicznym, czyli to wywłaszczenie może być dokonane na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem” (pełny zapis posiedzenia komisji sejmowej, s. 4). W ich ocenie „takiego słusznego odszkodowania, czy przepisów przewidujących słusze odszkodowanie, nie ma w projektowanej regulacji” (*ibidem*). Podali oni w wątpliwość także spełnienie przesłanki celu publicznego, powołując się na orzecznictwo Trybunału, w którym zostało stwierdzone, że nie każdy cel publiczny uzasadnia wywłaszczenie, lecz tylko taki, którego nie można

zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Art. 214a u.g.n. wzbudził ponadto u legislatorów wątpliwości związane z naruszeniem zakazu retroakcji. Zwrócili oni uwagę, że przepis ten zmienia sytuację prawną jego adresatów na niekorzyść, ponieważ ogranicza uzyskanie uprawnienia przyznanego w art. 7 dekretu warszawskiego. W odniesieniu do art. 214b u.g.n. legislatorzy wskazali, że podzielają opinię Biura Analiz Sejmowych o naruszeniu ogólnej zasady ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.; dalej: k.p.a. lub kodeks postępowania administracyjnego), dotyczącej czynnego udziału stron w postępowaniu.

Przewodnicząca podkomisji nadzwyczajnej podkreśliła, że posłowie, mimo wątpliwości, podzielili opinię senatorów. „Dobro wspólne, jakim jest właściwy rozwój miasta stołecznego Warszawy, a właściwie wygoda jego mieszkańców, jest istotnym powodem, dla którego, z uchybieniami prawnymi, przyjmujemy te rozwiązania. Nie odmawiamy nikomu prawa do drogi sądowej przy dochodzeniu swoich roszczeń. To jest bardzo istotna informacja. Nie zamykamy tej drogi, można zatem w drodze postępowania cywilnego dochodzić swoich praw” (pełny zapis przebiegu posiedzenia komisji sejmowej z 10 czerwca 2015 r., s. 6). Współautor projektu, senator Marek Borowski, zwrócił uwagę, że „około dwóch tysięcy obiektów, tzn. gruntów zabudowanych, jest objętych roszczeniami, które zostały złożone w latach czterdziestych, i za którymi dziś nikt już nie stoi. Ale roszczenie jest i wszyscy czekają aż pojawi się spadkobierca, właściciel, nie wiadomo kto. W związku z tym nie można sprzedać tych mieszkań mieszkańcom, bo jest roszczenie. Miasto nie remontuje tych domów, bo ktoś może się pojawić” (*ibidem*, s. 7). Przypomniał, że dotychczas podejmowane próby reprivatyzacji były nieskuteczne i nie rozwiązano żadnego problemu. Dlatego w Senacie – bez żadnego głosu sprzeciwu, niezależnie od opcji politycznej – przyjęto m.in. koncepcję, że w sytuacji gdy nieruchomości jest ewidentnie przeznaczona na cele publiczne i jej zwrot powodowałby znaczne konsekwencje dla mieszkańców, miasto ma „prawo, nie obowiązek, odmowy zwrotu nieruchomości” (*ibidem*, s. 7).

1.3.3. Na 95. posiedzeniu Sejmu 23 czerwca 2015 r. odbyło się drugie czytanie projektu senackiego. W toku dyskusji sprawozdawca komisji sejmowych ponownie podkreśliła, że przypadki, o których mowa w art. 214a u.g.n., „biorąc pod uwagę interes publiczny jako ważniejszy (...) niż interes poszczególnych właścicieli, mogą być powodem odmowy oddania, zwrotu lub też wypłaty odszkodowania na mocy procedowanych dzisiaj przepisów. Ale nie odmawiamy prawa do dochodzenia tych roszczeń na drodze powództwa cywilnego” (Sprawozdanie Stenograficzne z 95. posiedzenia Sejmu VII kadencji z 23 czerwca 2015 r., s. 21). Ustawa została przyjęta na tym samym posiedzeniu Sejmu 25 czerwca 2015 r. wynikiem: 283 posłów za, 153 wstrzymało się od głosu, 1 poseł przeciw. 26 czerwca 2015 r. ustawa została przekazana Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Senat nie wniósł poprawek. 13 lipca 2015 r. ustawa z 25 czerwca 2015 r. trafiła do Prezydenta do podpisu, który jednak zdecydował o skierowaniu jej do Trybunału.

1.4. Uzasadnienie zarzutów, zakres i kolejność ich rozpatrywania.

1.4.1. Zakwestionowany art. 214a u.g.n. ustanawia w pięciu punktach przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela gruntu (jego następcy prawnego) przejętego na podstawie dekretu warszawskiego. Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., nowe przesłanki odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego mają być stosowane „[d]o spraw wszczętych i niezakończonych” w dniu wejścia w życie ustawy. Wnioskodawca zarzucił art. 1 pkt 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. niezgodność z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji, z art. 21 ust. 2, a także z art. 2 Konstytucji przez „naruszenie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych”.

We wniosku Prezydenta trudno znaleźć precyzyjne wskazanie argumentów przemawiających za naruszeniem art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W części uzasadnienia wniosku, którą poświęcono temu zarzutowi, nacisk pada na wykazanie, że byłym właścicielom gruntów warszawskich przysługuje prawo majątkowe i przedstawienie ewolucji tego prawa (s. 4-9 wniosku). Następnie w uzasadnieniu wskazano, że „zaskarżona regulacja (...) wprowadza istotne pogorszenie sytuacji prawnej i faktycznej byłych właścicieli” (s. 10 wniosku), „na dodatek bez (...) możliwości uzyskania stosownej rekompensaty” (s. 11 wniosku).

W dalszym ciągu uzasadnienia, zarzucając naruszenie zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), Wnioskodawca wyszedł od stwierdzenia, że „[p]rawo własności nie jest w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawem absolutnym i podlega ograniczeniom” (s. 12 wniosku). Wskazuje to na potraktowanie osób pozbawionych własności gruntu na podstawie dekretu tak, jakby nadal były właścicielami. Ingerencję w ich prawa, która ma nastąpić na podstawie kwestionowanego art. 214a u.g.n., Wnioskodawca uznaje za nieadekwatną do celu deklarowanego przez projektodawców, a ponadto – prowadzącą do naruszenia istoty tych praw (s. 14 wniosku). Wnioskodawca zarzuca wreszcie, że ingerencja ta doprowadzi do znacznego zróżnicowania sytuacji byłych właścicieli gruntów warszawskich: „Część osób bowiem w dalszym ciągu będzie uprawnionych do otrzymania pozytywnego dla nich rozstrzygnięcia w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, część zaś na skutek uchwalenia nowego prawa zostanie pozbawiona nie tylko możliwości przyznania im prawa do nieruchomości lecz nawet prawa do uzyskania stosownego odszkodowania” (s. 15 wniosku). Świadczy to, zdaniem Prezydenta, o naruszeniu zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Zarzut niezgodności art. 214a u.g.n. z art. 21 ust. 2 Konstytucji we wniosku Prezydenta został uzasadniony dwoma argumentami. Po pierwsze, zdaniem Prezydenta, „[b]rak jest bowiem jednoznacznego wykazania aby poprzez wprowadzenie tej normy był realizowany cel publiczny, który nie jest możliwy do zrealizowania w inny sposób” oraz – po drugie – „nie przewidziano równocześnie żadnych regulacji kompensacyjnych czy też odszkodowawczych”. W konsekwencji, „znaczna część osób posiadających dotychczas określone uprawnienia na podstawie dekretu warszawskiego w wyniku przyjęcia nowych regulacji w sposób ostateczny zostanie pozbawiona tak posiadanego prawa jak i uprawnień kompensujących utratę posiadanych praw” (s. 17 wniosku).

1.4.2. TK odnotowuje, że przedstawiona we wniosku argumentacja różnych zarzutów (naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji) sprowadza się do powtórzenia tych samych argumentów. Trudność uzasadnienia polegała na tym, że – jak to niżej zostanie wykazane – uprawnienie wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego nie dają się łatwo zakwalifikować do którejś z kategorii praw podmiotowych. Oczywiście jest jednak, że – wbrew niektórym sformułowaniom wniosku – na podstawie art. 214a u.g.n. na pewno nie będzie dochodziło do pozbawienia byłych właścicieli własności gruntów warszawskich, gdyż ono już zostało dokonane w 1945 r. na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego.

TK uznaje, że w pierwszej kolejności należy dokonać oceny zgodności z Konstytucją samego art. 214a u.g.n., biorąc pod uwagę zarzut nieproporcjonalnego i niezgodnego z zasadą równości naruszenia praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz niezgodnego ze standardem wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Konieczne jest ustalenie stosunku między różnymi wzorcami kontroli, pod którymi kryje się w istocie ten sam zarzut – pozbawienia prawa majątkowego bez odpowiedniej rekompensaty (pkt 4, 5 i 6 tej części uzasadnienia).

Następnie Trybunał rozważy – postawiony łącznie dwóm przepisom: art. 214a u.g.n. w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. – zarzut naruszenia zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji (pkt 7 tej części uzasadnienia).

1.4.3. Drugi zarzut Prezydenta skierowany jest przeciwko art. 214b u.g.n. w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., które to przepisy przewidują umorzenie wszczętych już postępowań dekretowych w wypadku niemożności ustalenia, po bezskutecznych poszukiwaniach, stron konkretnego postępowania lub ich adresów. Procedurze określonej w kwestionowanych przepisach Wnioskodawca zarzucił naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz i ochrony praw nabytych. Te zarzuty będą rozpoznane w ostatnim punkcie uzasadnienia.

1.4.4. Przed przystąpieniem do badania konstytucyjności zakwestionowanych przepisów konieczne jest przypomnienie ewolucji będącego przedmiotem wniosku roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Zdaniem Trybunału, jest to niezbędne do określenia zakresu stosowania przepisów, których konstytucyjność ma być zweryfikowana w niniejszym postępowaniu.

2. Roszczenia dekretowe byłych właścicieli gruntów warszawskich i ich ewolucja.

2.1. Ustalenia wstępne.

2.1.1. Szczegółowa analiza rozwiązań prawnych w zakresie gruntów warszawskich od wejścia w życie dekretu warszawskiego do chwili obecnej została dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40) oraz w pełnoskładowym postanowieniu z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161). W dotychczasowych orzeczeniach, ze względu na zakres kontroli konstytucyjnej wyznaczany zarzutami inicjującymi postępowanie, uwaga Trybunału była jednak skupiona na regulacjach dotyczących odszkodowań za grunty warszawskie. Tymczasem, począwszy od dekretu warszawskiego, mimo kolejnych zmian w obowiązujących przepisach, ustawodawca utrzymuje dwa uzupełniające się sposoby rekompensaty z tytułu przejęcia nieruchomości warszawskich: ustanowienie prawa rzeczowego na gruncie, które można określić jako przywrócenie stanu poprzedniego lub restytucję naturalną (choć prawo nigdy nie przewidywało powrotnego przeniesienia własności gruntu) albo odszkodowanie. Ten dualizm pokrywa się z podstawowym, wyrażonym wprost w art. 363 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny), rozróżnieniem sposobów naprawiania szkód. W aktualnie rozpatrywanej sprawie Trybunał Konstytucyjny, po raz pierwszy, dokonuje oceny regulacji dotyczących warunków przyznania prawa użytkowania wieczystego na rzecz byłych właścicieli (ich następców prawnych) gruntów warszawskich.

Dekret warszawski w art. 7 ust. 1 przewiduje, że dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu, mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Gmina, zgodnie z ust. 2 tego przepisu, jest zobowiązana uwzględnić wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne – ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. W razie uwzględnienia wniosku gmina ustala, czy przekazanie gruntu nastąpi tytułem wieczystej dzierżawy, czy na prawie zabudowy, oraz określa warunki, pod którymi umowa może być zawarta (art. 7 ust. 3 dekretu warszawskiego).

W celu uniknięcia powtórzeń i niejasności uzasadnienia, TK uznaje za konieczne poprzedzenie analizy prawnej w rozpatrywanej sprawie uwagami wstępnymi natury słownikowej, mającymi na celu wyjaśnienie rozumienia sformułowań, którymi ustawodawca posłużył się w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego.

2.1.2. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na przekształcenia po stronie podmiotu publicznego, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie dekretowe i wobec którego kierowane są roszczenia. Zgodnie z art. 1 dekretu warszawskiego, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego (tj. 21 listopada 1945 r.) na własność gminy m.st. Warszawy. Następnie na podstawie art. 32 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130, ze zm.) na skutek zniesienia gminy m.st. Warszawy, jej majątek stał się z mocy prawa majątkiem państwa. Tym samym całość ówczesnego warszawskiego mienia komunalnego została znacjonalizowana – przeszła na własność Skarbu Państwa. Stan ten trwał do czasu wejścia w życie, 27 maja 1990 r., 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.), na podstawie której przeważająca część nieruchomości wywłaszczonych na podstawie dekretu warszawskiego została skomunalizowana na rzecz m.st. Warszawy. W dalszej części uzasadnienia, TK, odnosząc się do podmiotu publicznoprawnego, będzie używał zamiennie pojęć: gmina, m.st. Warszawa, państwo, Skarb Państwa, podmiot publiczny, bez precyzowania sytuacji prawnej uzasadniającej wybór określenia.

2.1.3. Po drugie, należy zwrócić uwagę na przekształcenia praw rzeczowych w systemie prawa polskiego, które następowały od 1945 r. Art. 7 dekretu warszawskiego stanowi o prawie wieczystej dzierżawy i prawie zabudowy. Istota wymienionych emfiteutycznych praw rzeczowych była zbliżona i nawiązywała do teorii własności podzielonej co do treści (*dominium divisium*), wywodzonej jeszcze z rzymskich tekstów prawnych i zakładającej podział na własność zwierzchnią (*dominium directum*, *dominium eminens*) oraz użytkową (*dominium utile*).

Prawo wieczystej dzierżawy było zbywalnym prawem rzeczowym powstającym w drodze umowy, którego treść obejmowała uprawnienie do korzystania z gruntu, pobierania pożytków i ochrony zbliżonej do ochrony właściciela. W literaturze oraz orzecznictwie okresu międzywojennego wyrażano pogląd, że uprawnienia właściciela użytkowego nie różnią się od uprawnień właściciela zwierzchniego (zob. P. Siciński, *Emfiteuza a grunty warszawskie*, „Nieruchomości” nr 4/2002, s. 12; za: H. Ciepla, R. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich. Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, Lex 2013). Prawo wieczystej dzierżawy nie zostało objęte aktem unifikacyjnym, toteż trwało w kształcie, jaki wytworzył się pod rządami ustawodawstw byłych państw zaborczych.

Treścią prawa zabudowy było uprawnienie do wzniesienia na cudzym gruncie, oddanym uprawnionemu na oznaczony, stosunkowo długi czas, określonej budowli oraz umożliwienie mu korzystania z gruntu w zakresie niezbędnym do korzystania z budynku. W okresie międzywojennym regulacja prawa zabudowy opierała się na ustawodawstwie byłych państw zaborczych, co było źródłem różnic dotyczących m.in. dopuszczalności uznania wzniesionej przez uprawnionego budowli za przedmiot odrębnej od gruntu własności (szerzej zob.: Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006). Unifikacji prawa zabudowy dokonano po wojnie – dekretem z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz. U. Nr 50, poz. 280; dalej: d.p.z. lub dekret o prawie zabudowy), obowiązującym od 21 listopada 1945 r. Zgodnie z art. 1 d.p.z. państwo lub związki samorządu terytorialnego będące właścicielami gruntu mogły ustanowić na rzecz innej osoby na całości lub części tego gruntu prawo wzniesienia jednego lub większej liczby budynków na czas i za wynagrodzeniem oznaczonymi w umowie. Osoba, która od właściciela gruntu uzyskała pra-

wo zabudowy, nabywała co do budynku prawo własności, a co do gruntu prawo użytkowania. Umowa ustanawiająca prawo zabudowy powinna być pod rygorem nieważności zawarta w formie aktu notarialnego i precyzować w szczególności: zobowiązanie nabywcy prawa zabudowy do rozpoczęcia i zakończenia budowy, rodzaje i techniczne warunki wykonania budynku, wysokość opłat za prawo zabudowy (art. 2 ust. 1 d.p.z.). Prawo to mogło być nabyte na czas nie krótszy niż trzydzieści lat i nie dłuższy niż osiemdziesiąt lat, z możliwością przedłużenia o kolejne dwadzieścia lat (art. 3 d.p.z.). Prawo zabudowy mogło być zbywane, dziedziczone i obciążane (art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze d.p.z.). W myśl art. 6 d.p.z., podlegało ono ujawnieniu w wykazie księgi hipotecznej (gruntowej). Według art. 4 d.p.z., z upływem czasu, na który ustanowione zostało prawo zabudowy, a także w razie wcześniejszego rozwiązania umowy budynek przechodził na własność właściciela gruntu za wynagrodzeniem, którego wysokość określała umowa. Wraz z wygaśnięciem prawa zabudowy wskutek upływu czasu wygasły wszelkie prawa rzeczowe i ciężary, zapisane przez nabywcę prawa zabudowy w księdze hipotecznej (gruntowej) – (art. 7 ust. 1 d.p.z.).

Przepisy dekretu o prawie zabudowy zostały uchylone 1 stycznia 1947 r., tj. w dniu wejścia w życie dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321, ze zm.; dalej: d.p.w.p.r.). Prawo zabudowy oraz prawo wieczystej dzierżawy zostały zastąpione nową instytucją – własnością czasową.

W dekrete z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319, ze zm.; dalej: d.p.r. lub prawo rzeczowe) własność czasowa była definiowana jako przeniesienie własności nieruchomości przez Skarb Państwa albo przez związek samorządu terytorialnego lub inną osobę prawną prawa publicznego z zastrzeżeniem, że z upływem oznaczonego terminu własność powróci samym przez się prawem do zbywcy (art. 100 d.p.r.). Termin powrotu nie mógł być krótszy niż lat trzydzieści ani dłuższy niż lat osiemdziesiąt. W ostatnich pięciu latach przed upływem zastrzeżonego terminu termin ten mógł być przedłużony na okres nieprzenoszący lat dwudziestu. Przepisy nie zawierały ograniczenia w liczbie przedłużeń umowy.

W myśl art. XXXIX d.p.w.p.r., prawa zabudowy, ustanowione przed wejściem w życie prawa rzeczowego na gruntach należących do Skarbu Państwa, związków samorządu terytorialnego lub innych osób prawnych prawa publicznego mogły być zmienione przez umowę na własność czasową, przewidzianą w prawie rzeczowym (art. 100-112). Dotyczyło to również dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu warszawskiego, który został utrzymany w mocy. Przez przyznanie prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu warszawskiego należało – od dnia wejścia w życie prawa rzeczowego - rozumieć przeniesienie własności gruntu za opłatą symboliczną z zastrzeżeniem powrotu własności na rzecz gminy m.st. Warszawy, stosownie do przepisów prawa rzeczowego. Budynki, które w myśl art. 5 dekretu warszawskiego stanowiły własność dotychczasowych właścicieli, uważane były za odrębne nieruchomości. W rezultacie, choć wraz z wejściem w życie prawa rzeczowego powstawanie nowych stosunków prawnych opartych na konstrukcji wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy stało się niedopuszczalne, umowny tryb przekształcania tych praw we własność czasową nie doprowadził do całkowitego ich usunięcia z polskiego porządku prawnego. Stosownie do art. XXXI d.p.w.p.r., treść praw rzeczowych, których powstanie nie było od chwili wejścia w życie prawa rzeczowego możliwe, lecz które pozostawały nadal w mocy, podlegała przepisom dotychczasowym. To samo dotyczyło przeniesienia, obciążenia, zmiany treści lub pierwszeństwa oraz zniesienia takich praw.

Wniosek ten znajduje potwierdzenie w pierwotnej treści art. 41 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159, ze zm.; dalej: u.g.t.), zgodnie z którym istniejące w dniu wejścia w życie tej ustawy prawa własności czasowej, prawa zabudowy, prawa wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa

wieczystego albo zarząd i użytkowanie gruntu (nieruchomości) ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe, staną się prawem użytkowania lub prawem wieczystego użytkowania w rozumieniu u.g.t. w wypadkach i na warunkach, które określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Dotyczyło to w szczególności praw ustanawianych na podstawie dekretu warszawskiego. Na podstawie tego przepisu, 26 stycznia 1962 r., Minister Gospodarki Komunalnej wydał rozporządzenie w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania (Dz. U. Nr 15, poz. 67). Weszło ono w życie 9 marca 1962 r. Zgodnie z § 2 pkt 4 tego rozporządzenia, prawem wieczystego użytkowania stały się prawa wieczystej dzierżawy, prawa zabudowy i prawa własności czasowej, ustanawiane na podstawie dekretu warszawskiego, przysługujące osobom fizycznym i osobom prawnym, niebędącym jednostkami państwowymi oraz organizacjami społecznymi w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.g.t., a także spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego. Okres trwania wieczystego użytkowania powstałego w wyniku zmiany dotychczasowego prawa odpowiadał okresowi trwania dotychczasowego prawa. Jeżeli dotychczasowe prawo było prawem wieczystym, okres trwania wieczystego użytkowania wynosił dziewięćdziesiąt dziewięć lat, licząc od dnia powstania prawa ulegającego zmianie. Jeżeli ulegające zmianie prawo do gruntu było ustanowione na czas nieokreślony, okres trwania wieczystego użytkowania określał organ gospodarki mieszkaniowej prezydium właściwej powiatowej (miejskiej, dzielnicowej) rady narodowej. Osoby zainteresowane mogły wystąpić z wnioskiem o przedłużenie wieczystego użytkowania na okres dziewięćdziesięciu dziewięciu lat lub na okres nie krótszy niż czterdzieści lat (§ 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia). Regulacja ta zamknęła proces przekształcenia dotychczasowych praw emfiteutycznych we wprowadzone na mocy u.g.t. użytkowanie wieczyste. Trybunał pomija rozważania dotyczące tego ostatniego, odsyłając do swoich wcześniejszych wypowiedzi – w szczególności do uzasadnienia wyroku z 10 marca 2015 r. (sygn. K 29/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 28).

W dalszym ciągu uzasadnienia Trybunał będzie odnosił się do użytkowania wieczystego gruntu, choć – co oczywiste – gdy wniosek byłego właściciela był uwzględniany przed wejściem w życie u.g.t. (co nastąpiło 22 października 1961 r.), prawem ustanawianym na jego rzecz nie mogło być użytkowanie wieczyste.

2.1.4. Po trzecie, należy zwrócić uwagę, że art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, wprowadzając wyjątek od obowiązującej w prawie rzeczowym zasady *superficies solo cedit*, zgodnie z którą nanieśienia stanowią własność właściciela gruntu, ma za przedmiot prawo do gruntu. Art. 5 dekretu warszawskiego stanowi, że budynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na gruntach, przechodzących na własność gminy m.st. Warszawy, pozostają własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 6 dekretu warszawskiego, gmina m.st. Warszawy mogła wyznaczyć właścicielowi przedmiotów znajdujących się na gruncie, który przeszedł na własność gminy i został przez nią objęty w posiadanie, stosowny termin dla zabrania tych przedmiotów. W razie bezskutecznego upływu terminu własność tych przedmiotów przechodziła na gminę m.st. Warszawy. Przepis ten jednak nie stosował się do budynków, z wyjątkiem budynków zniszczonych, które według orzeczenia władzy budowlanej ze względu na stan zniszczenia nie nadawały się do naprawy i powinny ulec rozbiórce.

Odstępstwo od zasady *superficies solo cedit*, a co za tym idzie traktowanie budynków jako przedmiotu odrębnej od gruntu nieruchomości, utrzymało się w razie uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego. W razie przyznania byłemu właścicielowi wieczystej dzierżawy gruntu zabudowanego, przysługiwało mu także prawo własności budynków; w razie przyznania prawa zabudowy – wzniesione budynki stanowiły własność uprawnionego (zob. wyrok NSA z 13 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 475/09, Lex nr 595396). Rozwiązanie to znalazło potwierdzenie w art. XXXIX § 3 d.p.w.p.r., zgodnie z którym budynki, które w myśl art. 5 dekretu warszawskiego stanowiły własność dotychcza-

sowych właścicieli, były uważane za odrębne nieruchomości. Przepisy szczególne o zakładaniu i prowadzeniu ksiąg wieczystych dla takich nieruchomości określało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 maja 1948 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Odbudowy w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych dla budynków na obszarze m.st. Warszawy stanowiących odrębne nieruchomości (Dz. U. Nr 27, poz. 187). Aktualnie do kwestii zakładania ksiąg wieczystych dla nieruchomości budynkowych, o których mowa w art. 5 dekretu warszawskiego, odnosi się § 61 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz. U. Nr 102, poz. 1122, ze zm.).

Według art. 8 dekretu warszawskiego, konsekwencją nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy (a później odpowiednio – własności czasowej i użytkowania wieczystego) albo bezskutecznego upływu terminu złożenia wniosku o przyznanie tego prawa było to, że wszystkie budynki położone na gruncie przechodziły na własność gminy, która obowiązana była wypłacić właścicielowi ustalone w myśl art. 9 dekretu warszawskiego odszkodowanie za budynki, nadające się do użytkowania lub naprawy. W takim wypadku budynek na powrót, z mocy prawa, stawał się częścią składową znacjonalizowanej nieruchomości gruntowej (zob. I. Orłowska, *Odrębna własność budynków pod warunkami art. 5 Dekretu Warszawskiego*, „Nieruchomości” nr 1/2007; E. Buczek, M. Kopeć, *Własność i użytkowanie gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex 2014).

TK podkreśla, że taki wyjątek od zasady *superficies solo cedit*, tj. rozerwanie prawa własności gruntu i posadowionego na nim budynku, przewidziany we wcześniej obowiązujących regulacjach prawa rzeczowego, utrzymany jest nadal w przepisach odnoszących się do użytkowania wieczystego. Zgodnie z art. 235 k.c., budynki i inne urządzenia wzniesione przez użytkownika wieczystego na gruncie należącym do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego stanowią jego własność; to samo odnosi się do budynków znajdujących się na gruncie w chwili ustanawiania użytkowania wieczystego. Własność naniesień stanowi prawo związane z użytkowaniem wieczystym, co znaczy, że oba te prawa muszą się znajdować w rękach jednego podmiotu. Zasada ta ma istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności kwestionowanego art. 214a pkt 3 u.g.n.

Przedstawione ukształtowanie zakresu uprawnień restytucyjnych byłego właściciela i ich konsekwencji prawnych pozwala na ograniczenie analizy i oceny prawnej, dokonywanej przez Trybunał w niniejszej sprawie, do użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z pominięciem praw do znajdujących się na nim naniesień, których status prawny jest – wynikającą z przepisów prawa cywilnego – konsekwencją statusu gruntu.

2.1.5. Po czwarte, wyjaśnienia wymaga pojęcie „planu zabudowania”, zgodność z którym warunkuje restytucję naturalną. Ponieważ przyjmuje się, że brak możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z ustaleniami planu stanowi wyłączną podstawę wydania odmownej decyzji restytucyjnej, wskazanie właściwego planu, z którym należy konfrontować roszczenie dekretowe, stanowi punkt centralny wielu orzeczeń sądowych. W chwili wejścia w życie dekretu warszawskiego obowiązywał „Ogólny plan zabudowania m.st. Warszawy”, wydany na podstawie art. 23-28 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. Nr 23, poz. 202, ze zm.) i zatwierdzony przez Ministerstwo Robót Publicznych 11 sierpnia 1931 r. Należy jednak podkreślić, że sądy administracyjne, oceniając podstawę prawną zapadłych w przeszłości odmownych decyzji dekretowych, nie ograniczają się do analizy planu ogólnego, lecz nakazują organom administracji prowadzenie kwerendy w celu ustalenia szczegółowego przeznaczenia konkretnego gruntu (por. np. wyrok WSA z 31 sierpnia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 271/10, Lex nr 737586).

TK pomija prezentację kolejnych aktów prawnych, będących podstawą uchwalania planów zagospodarowania gruntów w Warszawie, odnotowuje jednak, że – jak wynika z przedstawianego w dalszym ciągu analizy orzecznictwa – współcześnie odpowiednikiem dekretowego „planu zabudowania” jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwalany przez gminę na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) i będący aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Trybunał podkreśla, że w związku z wejściem w życie tej ustawy, 31 grudnia 2003 r. utraciły moc tzw. plany miejscowe, uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. (por. art. 87 ust. 3 u.p.z.p.). Co ważniejsze, w myśl nowej u.p.z.p. uchwalanie planów nie jest obligatoryjne, a w wypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji (art. 50 u.p.z.p.), która powinna opierać się na ustaleniach tzw. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwalanego przez jej radę. W wyniku nowelizacji u.p.z.p. ustawą z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890), obowiązującą od 1 stycznia 2016 r., szczególne zasady planowania przestrzennego obowiązują na „obszarach metropolitalnych”.

2.1.6. Po piąte, należy zwrócić uwagę, że – począwszy od regulacji zawartej w dekrete warszawskim do chwili obecnej – realizacja uprawnień restytucyjnych następowała dwuetapowo, z wykorzystaniem instrumentów właściwych prawu administracyjnemu oraz umowy cywilnoprawnej. Użyte w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego sformułowanie: „gmina uwzględni wniosek (...)” niewątpliwie wskazuje na władczą formę działania, którą – co oczywiste – musiało też przybrać nieprzyznanie prawa do gruntu. Z kolei art. 7 ust. 3 dekretu warszawskiego stanowi, że „w razie uwzględnienia wniosku gmina (...) określi warunki, pod którymi umowa może być zawarta”, co w sposób niewątpliwie oznacza konieczność urzeczywistnienia pozytywnej dla dotychczasowego właściciela decyzji administracyjnej przez zawarcie umowy notarialnej ustanawiającej prawo rzeczowe do gruntu. Trybunał zwraca uwagę, że w chwili stanowienia dekretu warszawskiego ta dwuetapowość powstawania prawa do gruntu nie wynikała z wymagań prawa rzeczowego, lecz była skutkiem szczególnego ukształtowania trybu restytucji, która wymagała uprzedniej decyzji władzy publicznej. Inaczej wyglądała sytuacja w późniejszym okresie, gdyż początkowo tryb oddawania gruntu państwowego w użytkowanie wieczyste generalnie był dwuetapowy, tj. uzyskanie tego prawa w każdym wypadku wymagało decyzji organu o ustanowieniu prawa dla konkretnej osoby (tzw. promesa), a następnie – zawarcia umowy notarialnej, konsumującej ustalenia decyzji. Wreszcie, począwszy od ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464, ze zm.; dalej: ustawa a 29 września 1990 r.), kiedy to ustawodawca zaczął „oczyszczać” instytucję użytkowania wieczystego z elementów administracyjnych, do ustanowienia tego prawa na rzecz konkretnego podmiotu, zwykle wyłonionego w drodze przetargu publicznego, wystarczy umowa notarialna zawarta z publicznoprawnym właścicielem nieruchomości. Rzecz jednak w tym, że gdy prawo ma być ustanowione na rzecz byłego właściciela nieruchomości warszawskiej, wówczas umowa musi być poprzedzona władczą decyzją o uwzględnieniu wniosku, tak jak to jest przewidziane w art. 7 dekretu warszawskiego. Tym samym, na tle obecnie obowiązujących przepisów tryb dokonywania restytucji jest taki, jak w chwili stanowienia dekretu warszawskiego, choć restytucja polega na ustanowieniu innego prawa rzeczowego niż przewidziane w tym dekrete.

2.1.7. W podsumowaniu należy stwierdzić, że przedstawiona ewolucja instytucji prawnych oraz utrzymujący się tryb restytucji gruntu, na który składają się dwie czynności

prawne o odmiennej naturze, poddane różnym reżimom prawnym (publiczno- i prywatnoprawnemu) i podlegające kontroli sprawowanej przez różne sądy (administracyjne i powszechne), komplikują ustalenie stanu judykatury na tle art. 7 dekretu warszawskiego, a na skutek tego – ustalenie treści normy prawnej wynikającej z ust. 1 i 2 tegoż przepisu. Zdaniem TK, ocena prawna decyzji restytucyjnej nie może być dokonywana w oderwaniu od ostatecznego efektu podjęcia tej decyzji, a mianowicie ukształtowania stosunków własnościowych dotyczących nieruchomości. Ocena decyzji administracyjnej dotyczącej ustanowienia użytkowania wieczystego dla byłego właściciela gruntu warszawskiego, to w istocie „sprawa cywilna załatwiana w postępowaniu administracyjnym” (fragment tezy wyroku WSA w Warszawie z 29 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1149/05, Lex nr 204804).

Sformułowanie uwag wstępnych pozwala przejść do dalszych rozważań służących konstytucyjnej ocenie kwestionowanych przepisów, które Trybunał rozpoczyna od przypomnienia kolejnych etapów ewolucji rozwiązań prawnych dotyczących gruntów warszawskich.

2.2. Ewolucja roszczenia restytucyjnego.

2.2.1. Jak to już zostało wyjaśnione, z treści art. 7 dekretu warszawskiego wynika, że w razie złożenia przez osobę uprawnioną, we wskazanym terminie, stosownego wniosku restytucyjnego, jedynym kryterium decydującym o przyznaniu dotychczasowemu właścicielowi prawa rzeczowego do gruntu było to, czy „korzystanie z gruntu (...) da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania”, a w wypadku gdy wnioskodawcą była osoba prawna – czy korzystanie z gruntu zgodne z planem „nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej”. TK na razie pomija wynikający wprost z treści art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego warunek, by wnioskodawca „był w posiadaniu gruntu”, które to wymaganie – zwykle pomijane w prezentacji roszczeń dekretowych – ogranicza krąg osób uprawnionych (por. cz. III, pkt 3.4. uzasadnienia).

2.2.2. Postanowienia zawarte w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego zostały zmodyfikowane na mocy ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: ustawa z 1958 r.), która dokonała istotnych zmian w zakresie uprawnień byłych właścicieli gruntów warszawskich, znacząco poszerzając katalog przesłanek, na podstawie których można było odmówić dotychczasowemu właścicielowi przyznania prawa użytkowania wieczystego (wówczas własności czasowej). W art. 54 ust. 1 ustawy z 1958 r. (pierwotnie numerowanym jako art. 51) ustawodawca przewidział, że odmowa ustanowienia własności czasowej może być uzasadniona nie tylko względami przewidzianymi w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, ale także wynikającymi z art. 3 ustawy, tj. gdy nieruchomość jest „niezbędna na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych” (art. 3 ust. 1 ustawy z 1958 r.). Ponadto w przypadku terenów na obszarze miast i osiedli – również gdy nieruchomość jest niezbędna na cele budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego. Nowelizacja ustawy z 1958 r. dokonana ustawą z dnia 31 stycznia 1961 r. (Dz. U. Nr 5, poz. 32) rozszerzyła katalog tych przesłanek o przeznaczenie gruntu dla organizacji spółdzielczej i organizacji kółek rolniczych, o ile jest to uzasadnione interesem społecznym lub państwowym.

W art. 54 ust. 2 ustawy z 1958 r. rozciągnięto stosowanie ust. 1 także do wypadków, gdy odmowa ustanowienia własności czasowej na podstawie przepisów dekretu warszawskiego nastąpiła przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed 5 kwietnia 1958 r. W praktyce oznaczało to legalizację decyzji odmawiających ustanowienia własności czasowej wydanych przed wejściem w życie ustawy z 1958 r., jeżeli oceniane *ex post* byłyby zgodne

z podstawami wyłączenia określonymi w art. 3 tej ustawy.

2.2.3. Uchwałą nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie (M.P. Nr 6, poz. 18; dalej: uchwała nr 11) prawodawca – z jednej strony - ułatwił odzyskiwanie gruntów, gdyż dopuścił składanie wniosków, z drugiej zaś – ograniczył możliwość ustanawiania użytkowania wieczystego.

Zgodnie z § 1 uchwały nr 11 dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym, pomimo że nie złożyli w terminie przewidzianym w dekrete warszawskim wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy, zabudowy lub własności czasowej, mogły być oddane w użytkowanie wieczyste wskazane w tym przepisie grunty, tj. tereny, które w dniu wejścia w życie dekretu stanowiły:

- 1) jedną działkę budowlaną przeznaczoną pod budowę domu jednorodzinnego,
- 2) jedną działkę zabudowaną domem jednorodzinnym,
- 3) jedną działkę zabudowaną małym domem mieszkalnym w rozumieniu ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 228),
- 4) jedną działkę zabudowaną budynkiem przeznaczonym na warsztat rzemieślniczy,
- 5) gospodarstwo rolne, sadownicze i warzywnicze.

Jednocześnie jednak uchwała nr 11 wprowadzała dla wnioskodawców szereg ograniczeń możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Nie mogły być oddane w użytkowanie wieczyste nieruchomości:

- dla których plan zagospodarowania przestrzennego lub wstępnie ustalone założenia tego planu przewidywały inne przeznaczenie terenu;
- zbyte uprzednio przez państwo na rzecz innych osób;
- potrzebne na cele użyteczności publicznej;
- potrzebne na cele obrony państwa;
- potrzebne do wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych albo na inne potrzeby publiczne.

Trzy ostatnie przesłanki dotyczyły także położonych na nieruchomości budynków i urządzeń.

Co więcej, oddanie terenów budowlanych w wieczyste użytkowanie następowało w granicach powierzchni przewidzianej w normatywach urbanistycznych pod budowę domów jednorodzinnych lub małych domów mieszkalnych. Oznaczało to, że poprzedni właściciele mogli w ten sposób uzyskać prawo jedynie do jednej działki, niezależnie od liczby nieruchomości, które utracili na skutek wejścia w życie dekretu warszawskiego.

Uchwała nr 11 wprowadzała również szczególne ograniczenia podmiotowe, przyznając uprawnienia do złożenia wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego wyłącznie poprzedniemu właścicielowi, a spośród jego następców prawnych jedynie małżonkowi, zstępnym lub wstępnym. Katalog osób uprawnionych został więc zawężony w stosunku do art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, który nie czynił w tej kwestii żadnego zróżnicowania, uzależniając możliwość złożenia wniosku jedynie od faktycznego posiadania gruntu przez następcę prawnego właściciela.

Trybunał stwierdza, że obowiązywanie uchwały nr 11, będącej tzw. samoistnym aktem normatywnym pozbawionym podstawy w ustawie, zostało podane w wątpliwość zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie. Sądy administracyjne, oceniając ważność odmownych decyzji dekretowych, w zasadzie nie uwzględniają jej konsekwencji prawnych i rozstrzygają sprawy z pominięciem ograniczeń restytucji, które wprowadziła ta uchwała (por. wyrok – o znaczeniu ogólnym – NSA z 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 805/81, ONSA nr 2/1981, poz. 70; D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Zielona Góra

2000, s. 21-23).

Nie kwestionując tego stanowiska, tj. przyjmując, że odmowa ustanowienia użytkownika wieczystego oparta (wyłącznie) na przesłankach przewidzianych w uchwale nr 11, pozbawiona była podstawy prawnej, TK zwraca uwagę, że stosowanie tej uchwały w praktyce administracyjnej nie może być całkowicie pomijane w ocenach prawnych. Przeciwnie, musi być uwzględniane podczas oceny podstaw ewentualnego nabycia prawa do gruntu przez osoby trzecie. W szczególności, dokonywane *ex post* stwierdzenie nieważności decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi gruntu ustanowienia użytkownika wieczystego nie może wpływać na ocenę dobrej czy złej wiary osób, które – w konsekwencji odmowy – mogły uzyskać prawo do gruntu. Uwaga ta, zdaniem TK, ma zresztą charakter generalny i odnosi się do wszystkich wypadków nabycia gruntów warszawskich przez osoby niewywodzące swoich praw do gruntu od byłych właścicieli.

2.2.4. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: u.g.g. lub ustawa z 1985 r.) uchyliła w całości ustawę z 1958 r., nie przejmując przedstawionego wyżej (cz. III pkt 2.2.2. uzasadnienia) art. 54, dotyczącego możliwości uzyskania użytkownika wieczystego przez byłych właścicieli gruntów warszawskich; ustawodawca w ogóle nie odniósł się do kwestii restytucji naturalnej z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Uregulował natomiast kwestię przewidzianych w dekrete odszkodowań. W art. 82 ust. 1 (pierwotnie numerowanym jako art. 89) *expressis verbis* wygasił roszczenia odszkodowawcze „przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu (...)”. W zamian tych roszczeń, w art. 82 ust. 2 u.g.g. przyznał byłym właścicielom i ich następcom prawnym (osobom, które nigdy nie złożyły wniosku na podstawie dekretu warszawskiego lub też nie mogły liczyć na jego pozytywne rozpatrzenie w zakresie możliwości uzyskania prawa użytkownika wieczystego) możliwość zgłoszenia w terminie do 31 grudnia 1988 r. wniosków o ustanowienie prawa użytkownika wieczystego na znacjonalizowanych gruntach. Możliwość ta dotyczyła jednak wyłącznie następujących nieruchomości:

- działek zabudowanych domami jednorodzinnymi,
- działek zabudowanych małymi domami mieszkalnymi,
- działek zabudowanych domami, w których liczba izb nie przekraczała 20,
- działek zabudowanych domami, w których przed 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali,
- działek zabudowanych domami, które stanowiły przed 21 listopada 1945 r. własność spółdzielni mieszkaniowych.

Możliwość ta była ograniczona do jednej nieruchomości (art. 82 ust. 3 u.g.g.) i nie powstawała w odniesieniu do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste i w użytkowanie innym podmiotom niż ich byli właściciele (art. 82 ust. 5 u.g.g.). Ponadto w kolejnym przepisie ustawodawca przyznał byłym właścicielom, którzy nie uzyskali użytkownika wieczystego, roszczenie odszkodowawcze w granicach wskazanych w art. 83 u.g.g.

2.2.5. Wyżej przedstawione rozwiązania prawne przyjęte w ustawie z 1985 r. zostały w znacznej mierze powtórzone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 214 ust. 1 i 2 u.g.n., poprzednim właścicielom, których prawa do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu warszawskiego wygasły na podstawie przepisów u.g.g., jeżeli zgłosili oni lub ich następcy prawni w terminie do 31 grudnia 1988 r. wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, może zostać zwrócona jedna nieruchomość. Zwrot przysługuje poprzednim właścicielom działek zabudowanych domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi i domami, w których liczba izb nie przekracza 20, oraz domami, w których przed 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, a także domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych. Art. 215

u.g.n. przewiduje zaś roszczenie odszkodowawcze, przysługujące w razie odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie art. 214 u.g.n.

2.2.6. Podsumowując stan prawny ukształtowany w wyniku kolejnych zmian ustawowych, Trybunał stwierdza, że w dniu uchwalenia ustawy z 25 czerwca 2015 r. zagadnienia związane z gruntami warszawskimi były unormowane, oczywiście poza pozostającymi w mocy przepisami dekretu warszawskiego, tylko w dwóch powołanych wyżej przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. art. 214 i art. 215, które regulują konsekwencje wygaszenia ustawą z 1985 r. dekretowych roszczeń odszkodowawczych. Natomiast ani ustawa z 1985 r., ani obowiązująca ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawierają przepisów modyfikujących uprawnienie restytucyjne, przewidziane w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego.

2.3. Zakres zastosowania kwestionowanych przepisów.

2.3.1. Na tle przedstawionej ewolucji roszczeń dekretowych nasuwa się pytanie o zakres zastosowania kwestionowanych przepisów. Ustawa z 25 czerwca 2015 r. wprowadza do ustawy o gospodarce nieruchomościami nowy przepis – art. 214a – który *expressis verbis* odnosi się do uprawnień z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i – jak zarzuca Wnioskodawca – rozszerza przewidziany w art. 7 ust. 2 tego dekretu katalog przesłanek odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Zgodnie z art. 214a u.g.n.: „można odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu (...)”. Poprzestając na wykładni językowej, należałoby uznać, że przepis ten jest adresowany do ogółu byłych właścicieli gruntów warszawskich, dotkniętych działaniem dekretu. Zdaniem TK, w niniejszym postępowaniu nie może jednak podlegać ocenie konstytucyjność innych, wcześniej ustanowionych przepisów, które ograniczyły zakres uprawnień dekretowych i które należy traktować jako współkształtujące (wraz z przepisami dekretu warszawskiego) sytuację uprawnionych. W świetle przytoczonych wyżej argumentów uzasadniających nowelizację nie powinno budzić wątpliwości, że celem ustawodawcy nie było podważanie wcześniejszych regulacji prawnych dotyczących warszawskich roszczeń reprivatyzacyjnych i „wskrzeszanie” praw wygaszonych na ich podstawie, lecz ograniczenie realizacji w naturze, tj. przez ustanowienie prawa rzeczowego, tych praw, które aktualnie jeszcze przysługują. Określając krąg podmiotów objętych zakresem art. 214a u.g.n., trzeba zatem uwzględnić stan prawny wynikający z wcześniejszych regulacji odnoszących się do tej samej grupy podmiotów.

2.3.2. Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę skutki stosowania przywołanego wyżej art. 54 ustawy z 1958 r. (zob. cz. III pkt 2.2.2. uzasadnienia), który w istotny sposób ograniczył możliwość ustanawiania użytkowania wieczystego na rzecz byłych właścicieli nieruchomości warszawskich. Konsekwencją wejścia w życie i obowiązywania tego przepisu było wyłączenie spod restytucji naturalnej – co do zasady – nieruchomości niezbędnych na cele użyteczności publicznej, na cele obrony państwa lub dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych. Wyłączenie to dotyczyło nie tylko nieruchomości, co do których decyzje zapadały po wejściu w życie ustawy z 1958 r., ale także sanowała wcześniej podjęte decyzje odmawiające ustanowienia prawa.

2.3.3. Szczególne znaczenie, podobnie jak w kształtowaniu roszczeń odszkodowawczych, przypada rozwiązaniom prawnym przyjętym w ustawie z 1985 r. Trybunał przypomina, że ustawa ta wygasza roszczenia odszkodowawcze mające swe źródło w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu warszawskiego, a zatem roszczenia osób, którym odmówiono ustanowienia prawa rzeczowego oraz tych, które nie złożyły wniosku o jego ustanowienie. Tym osobom, w zamian za wygaszone roszczenie odszkodowawcze, ustawodawca dał możliwość zgłoszenia w terminie do 31 grudnia 1988 r. wniosków o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na znacjonalizowanych gruntach (art. 82 u.g.g.). Możliwość ta

dotyczyła jednak enumeratywnie wskazanych nieruchomości, zasadniczo służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Na tle tej regulacji, przejętej przez ustawodawcę do obecnie obowiązującego art. 214 u.g.n., powstaje pytanie o jej stosunek do roszczenia z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

W uchwale 5 sędziów z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPK 11/98, ONSA nr 1/1999, poz. 14, NSA wyjaśnił relację między art. 7 dekretu warszawskiego a art. 82 u.g.g. Stwierdził, że uprawnienia dotychczasowego właściciela gruntu warszawskiego, jakkolwiek dotyczyły oddania w użytkowanie wieczyste tego samego gruntu, to jednak miały – na podstawie wskazanych przepisów – różną treść. Prawo z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego było ściśle związane z samym wejściem w życie dekretu i skutkami prawnymi jego stosowania. Natomiast natura uprawnień określonych w ustawie z 1985 r. sprowadza się do tego, że dotychczasowy właściciel (jego następca prawny) nie uzyskał i nie może już uzyskać prawa użytkowania wieczystego gruntu, którego był właścicielem na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego, bądź dlatego że nie złożył wniosku o przyznanie tego prawa w terminie określonym w dekrete, bądź też dlatego że wniosek nie został uwzględniony. Stanowisko to zostało powtórzone w wyroku NSA z 26 listopada 2008 r., sygn. akt I OSK 1898/07, ONSAiWSA nr 2/2010, poz. 35), wydanym już pod rządem obecnie obowiązującej ustawy i wyjaśniającym stosunek roszczenia z art. 7 dekretu warszawskiego do art. 214 u.g.n. Zgodnie z tezą wyroku: „Sprawa o przyznanie użytkowania wieczystego gruntu lub o odszkodowanie w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. (...) jest sprawą administracyjną odrębną od sprawy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste lub o odszkodowanie na podstawie art. 214 lub art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. (...)”.

2.3.4. TK, dzieląc interpretację dokonaną przez NSA w cytowanych orzeczeniach przyjmuje, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym istnieją dwie, istotnie różniące się między sobą, drogi ubiegania się o ustanowienie użytkowania wieczystego na znacjonalizowanych nieruchomościach warszawskich (por. D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty...*, s. 33-37).

Po pierwsze, jest to wywodzona wprost z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego możliwość domagania się ustanowienia tego prawa, która – formalnie – dotąd nie wygasła. Ani ustawa z 1958 r., ograniczająca zakres restytucji naturalnej, ani ustawa z 1985 r. nie zawierały bowiem przepisu, który znosiłby uprawnienie wynikające z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

Po drugie, jest to wtórna możliwość wnoszenia o ustanowienie użytkowania wieczystego, powstała na podstawie art. 82 u.g.g. Obecnie ma swą podstawę w art. 214 u.g.n. i zasadniczo odnosi się do osób, które w przeszłości ubiegały się już o prawo użytkowania wieczystego i wobec których zostały podjęte decyzje odmawiające jego ustanowienia. Stąd data 31 grudnia 1988 r. wyznaczająca termin końcowy składania wniosków.

Trybunał podkreśla zasadniczą różnicę pozycji uprawnionych z pierwszej i drugiej grupy. Otóż, o ile art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego stanowi: „Gmina uwzględni wniosek (...)”, wskazując dalej przesłanki odmowy, o tyle art. 214 ust. 1 u.g.n. stanowi, że byłemu właścicielowi „może zostać zwrócona jedna nieruchomość” (ustawa z 25 czerwca 2015 r. znosi ograniczenie do jednej nieruchomości). Odmiennosc sformułowań obu przepisów jest oczywista: pierwszy wyraża obowiązek władzy publicznej podjęcia decyzji określonej treści (ustanowienia prawa), drugi zaś pozostawia zakres swobody organowi, który decyduje o tym, czy może „zwrócić” nieruchomość, wskazując przy tym szereg warunków i wyraźnie wyłączając w art. 214 ust. 5 u.g.n. możliwość ustanowienia prawa, jeśli nieruchomość pozostaje w użytkowaniu wieczystym (a nawet – po prostu w użytkowaniu) innych osób.

2.3.5. W ocenie Trybunału, brzmienie kwestionowanego art. 214a u.g.n. nie pozostawia wątpliwości, że przepis ten odnosi się do podmiotów, którym przysługuje uprawnienie pierwotne, wywodzone wprost z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, i wobec

których władze publiczne są zobligowane wydać określonej treści decyzję. Podejmując próbę przełożenia tej ogólnej formuły na sytuacje mogące wystąpić w praktyce, należy wskazać następujące grupy osób:

1) wywłaszczeni lub ich następcy prawni, którzy w terminie wskazanym w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego złożyli stosowny wniosek o przyznanie prawa do gruntu, lecz ich wniosek dotąd nie został rozpatrzony. Należy zaznaczyć, że – według utrwalonego stanowiska orzecznictwa i doktryny – 6-miesięczny termin wskazany w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jest terminem prawa materialnego i ma charakter prekluzyjny, co znaczy, że nie podlega przywróceniu. Taki charakter terminu został przyjęty w uchwale 5 sędziów NSA z 14 października 1996 r., sygn. akt OPK 19/96, ONSA nr 2/1997, poz. 56, potwierdzanej w licznych późniejszych orzeczeniach (por. np. wyroki: WSA w Warszawie z 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 128/14, Lex nr 1485233; NSA z 4 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 1355/13, Lex nr 1770410 a także – pośrednio – wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62). Roszczenie wywodzone wprost z dekretu warszawskiego przysługuje wyłącznie zatem tym osobom, które dochowały terminu złożenia wniosku, lecz – na skutek opieszałości organu – decyzja w ich sprawie dotąd, mimo upływu około 70 lat, nie zapadła;

2) wywłaszczeni lub ich następcy prawni, którym w przeszłości odmówiono ustanowienia prawa rzeczowego, lecz – na skutek podjęcia przez nich środków prawnych – właściwy organ stwierdził nieważność decyzji odmownej. Tu znów należy wyjaśnić, że w licznych postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych dochodzi do kontroli decyzji dekretowych. Rozstrzygnięcia korzystne dla zainteresowanych mogą mieć dwie postaci: właściwy organ może stwierdzić nieważność decyzji na podstawie art. 156 § 1 k.p.a. albo – w razie zajścia którejś z okoliczności wskazanych w art. 156 § 2 k.p.a. – fakt jej wydania z naruszeniem prawa (art. 158 k.p.a.). W drugim wypadku po stronie uprawnionego powstaje tylko roszczenie odszkodowawcze, obejmujące szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej (por. cz. III pkt 5.4. uzasadnienia). Tego rodzaju sytuacje pozostają poza zakresem rozpoznawanej sprawy, gdyż wyłączone jest domaganie się restytucji naturalnej. W razie stwierdzenia nieważności pierwotnej decyzji odmownej, uznaje się, że – ze względu na skutek *ex tunc* unieważnienia – zainteresowany znajduje się na powrót w sytuacji określonej w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, tzn. może wnosić o ustanowienie użytkowania wieczystego nieruchomości.

Jak przyjął SN w postanowieniu z 11 lutego 2011 r. (sygn. akt I CSK 288/10, OSP nr 4/2013, poz. 46): „Stwierdzenie nieważności decyzji odmawiającej byłym właścicielom gruntów warszawskich przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu (...) wywołuje ten skutek prawny, że przywraca uprawnionym prawo ubiegania się o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego jako «surogatu» nieistniejących obecnie praw majątkowych przewidzianych w art. 7 ust. 1 dekretu”.

3. Treść normatywna art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego w świetle orzecznictwa.

3.1. Charakter praw przysługujących na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego.

3.1.1. Ze względu na treść inicjującego niniejsze postępowanie wniosku Prezydenta, który zarzuca ustawodawcy naruszenie praw majątkowych, a nawet wywłaszczenie byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, konieczne jest określenie rzeczywistego zakresu roszczenia restytucyjnego, czyli treści normatywnej współcześnie nadawanej art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Punktem wyjścia weryfikacji sformułowanej przez Wnioskodawcę tezy o pozbawieniu czy ograniczeniu prawa musi być ustalenie, komu i jakie prawa majątkowe przysługują w chwili stanowienia czy wejścia w życie ocenianego przepisu. Treść

art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego nie uległa wprawdzie zmianie, jednak przepisy te nie obowiązują w próżni, lecz – przeciwnie – stanowią część zmieniającego się systemu prawa. Już przedstawione wyżej losy roszczenia restytucyjnego, a zwłaszcza daleko idące jego ograniczenie w latach 1958–1985, zmiana ustroju państwa i systemu społeczno-gospodarczego, przywrócenie obrotu nieruchomościami, nie mogły pozostać bez wpływu na kształt uprawnień byłych właścicieli gruntów warszawskich. Ustalenie normy prawnej na podstawie przepisów sprzed 70 lat wymaga uwzględnienia wpływu transformacji ustrojowej, jaka dokonała się w okresie ich obowiązywania.

3.1.2. W pierwszej kolejności należy ustalić, jaki charakter ma prawo przysługujące byłemu właścicielowi lub jego następcy prawnemu, a następnie – jakie są przesłanki jego realizacji.

Jak wynika z treści wniosku wszczynającego postępowanie w rozpatrywanej sprawie, w ocenie Prezydenta, kwestionowany przepis ogranicza prawa majątkowe byłych właścicieli gruntów warszawskich, a nawet – prowadzi do ich wywłaszczenia. Wnioskodawca unika jednak jasnego określenia praw, których naruszenie zarzuca. O kwestionowanej regulacji pisze, że: „wprowadza istotne pogorszenie sytuacji prawnej i faktycznej byłych właścicieli poprzez ograniczenie możliwości uzyskania przez nich uprawnień przysługujących im zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym” (s. 10 wniosku), przy czym chodzi o „prawo do żądania ustanowienia użytkowania wieczystego na wywłaszczonej nieruchomości” (s. 11 wniosku), że „wprowadza bardzo istotne ograniczenia możliwości korzystania przez osoby uprawnione z posiadanych praw dotyczących ustanowienia użytkowania wieczystego, a więc silnego prawa związanego z możliwością korzystania z nieruchomości” (s. 11-12 wniosku). Naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nastąpiło, zdaniem Wnioskodawcy, „zarówno poprzez zbyt głęboką ingerencję w prawo do uzyskania świadczenia restytucyjnego (w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego) jak i poprzez odebranie prawa do odszkodowania w razie niedokonania restytucji” (s. 12 wniosku). Z kolei zarzucając naruszenie art. 21 Konstytucji, Wnioskodawca przywołał szerokie ujęcie wywłaszczenia w rozumieniu tego przepisu; ma ono obejmować „wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną” (s. 16 wniosku). W następnym zdaniu wnioskodawca nawiązał do stanowiska SN wyrażonego w uchwale z 21 marca 2003 r. (sygn. akt III CZP 6/03, OSNC nr 1/2004, poz. 4), w której pozycję autora wniosku dekretowego SN porównał z sytuacją wierzyciela w stosunku zobowiązaniowym. Z tego fragmentu uzasadnienia można by wnosić, że – w ocenie Wnioskodawcy – przedmiotem „wywłaszczenia” jest wierzytelność przysługująca byłemu właścicielowi nieruchomości warszawskiej w stosunku do gminy (państwa). Co istotne, Wnioskodawca odnotowuje, że niezrealizowanie tego roszczenia „wiąże się z kwalifikowanym uszczerbkiem, uprawniającym do dochodzenia odszkodowania” (s. 17 wniosku).

3.1.3. Brak jasnego sprecyzowania przez Wnioskodawcę prawa, o którego ochronę występuje, jest w pewnym sensie usprawiedliwiony. W orzecznictwie sądowym i doktrynie nie ma bowiem jednoznacznego stanowiska co do statusu prawnego właścicieli gruntów warszawskich wywłaszczonych dekretem warszawskim.

Poza wszelką dyskusją pozostaje tylko stwierdzenie, że własność gruntu utracili oni na mocy art. 1 dekretu warszawskiego, z dniem jego wejścia w życie (21 listopada 1945 r.). Własność przeszła na m.st. Warszawę. Należy podkreślić, że oba te skutki nastąpiły *ex lege*, a zatem niezależnie od faktycznego objęcia gruntu we władanie i od dokonania odpowiedniego wpisu w księdze wieczystej, choć – co istotne z punktu widzenia potencjalnych nabywców nieruchomości – zgodnie z art. 2 dekretu warszawskiego, jego przepisy stanowiły „podstawę dla przepisania we właściwych księgach hipotecznych na rzecz gminy m.st. Warszawy tytułów własności”.

Ustawodawca, na żadnym z etapów ewolucji przepisów, nie zdefiniował natury prawnej „świadczenia restytucyjnego”, przyznanego wywłaszczonym w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Wniosek inicjujący postępowanie miał dotyczyć „przyznani[a] na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną”. Jak wskazano wyżej, o pozycji wnioskodawcy decydowała treść art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, z którego można wyczytać obowiązek gminy uwzględnienia wniosku, jeśli zachodzi wskazana w przepisie przesłanka pozytywna (posiadanie gruntu) i nie zachodzi przesłanka negatywna (sprzeczność z planem zabudowy).

Nie ulega wątpliwości, że prawo przyznane w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego ma charakter majątkowy. O tym, że ustawodawca nie traktuje tego prawa jako ściśle związanego z osobą „dotychczasowego właściciela”, bezpośrednio dotkniętego wywłaszczeniem, świadczy przyznanie uprawnienia jego „następcom prawnym”, co znaczy, że prawo to jest zarówno dziedziczne, jak i zbywalne (pod tytułem szczególnym – por. wyrok NSA z 22 stycznia 2003 r., sygn. akt I SA 1788/02, Lex nr 159261: „Prawo to [do zgłoszenia wniosku dekretowego], będące roszczeniem majątkowym, mogło być przeniesione na inną osobę, m.in. w drodze jego sprzedaży”; tak samo WSA w Warszawie w wyroku z 23 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1811/11, Lex nr 1137321).

Orzecznictwo sądowe, z aprobatą piśmiennictwa, konsekwentnie przyjmuje, że „na gminie, a później na Państwie, ciążył obowiązek przyznania byłemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy (...)”, zaś korelatem tego obowiązku po stronie byłego właściciela jest „«prawo majątkowe», «uprawnienie» i «roszczenie» o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy (...)”. W ocenie SN, „pozycja osoby, której uprawnienie to przysługiwało, była porównywalna z pozycją wierzyciela w stosunku zobowiązaniowym”. SN akcentuje, że uprawnienie to, mimo cywilnoprawnego charakteru, nie jest realizowane w drodze – przewidzianego przez prawo cywilne – roszczenia o złożenie przez dłużnika oświadczenia woli określonej treści, lecz „mogło być jednak realizowane w drodze wyjątku od zasady tylko w toku postępowania administracyjnego, przez wydanie konstytutywnej decyzji [w trybie administracyjnym]” (uchwała SN z 21 marca 2003 r., sygn. akt III CZP 6/03). Konsekwencją zbieżności pozycji prawnej byłego właściciela nieruchomości warszawskiej z pozycją wierzyciela w stosunku obligacyjnym jest uznanie, że uszczerbek związany z niewykonaniem lub nienależytym przez podmiot publicznoprawny (państwo lub gminę) ciężącego na nim obowiązku ustanowienia prawa rzeczowego należy kwalifikować jako szkodę doznaną przez wierzyciela, o której naprawieniu stanowi art. 471 k.c. (*ibidem*; podobnie wyrok SN z 26 sierpnia 2009 r., sygn. akt I CSK 26/09, Lex nr 527139; uchwała 7 sędziów SN z 3 września 2015 r., sygn. akt III CZP 22/15, OSNC nr 3/2016, poz. 30).

3.1.4. W orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiło się także określenie uprawnienia byłego właściciela jako ekspektatywy prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy (por. SN z 9 listopada 2001 r., sygn. akt I CKN 71/01, OSNC nr 7-8/2002, poz. 98). Z kontekstu, w jakim SN używa tego sformułowania, wyraźnie wynika, że ekspektatywa – jako przyszłe prawo dzierżawy lub zabudowy – jest uprawnieniem słabszym od roszczenia o ustanowienie prawa rzeczowego, które „realnie” przysługuje uprawnionemu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, niezależnie od jakichkolwiek dalszych czynności (SN pisze o „zapatrywaniu, według którego odpowiednikiem obowiązku gminy po stronie byłego właściciela była jedynie ekspektatywa ...” – sygn. akt III CZP 6/03).

Podobnie ujął sytuację byłego właściciela gruntu warszawskiego NSA w wyroku z 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt II OSK 914/09, Lex nr 597955), w którym – odnosząc się do „posiadania ekspektatywy” – uznał, że „z samej istoty ekspektatywa taka ma charakter przysły i niepewny”.

Także Trybunał, dla określenia pozycji prawnej byłego właściciela nieruchomości

warszawskiej, posługuje się pojęciem „ekspektatywy uzyskania prawa do nieruchomości”, przy czym TK przyjął, że były właściciel nabywał ekspektatywę wraz ze złożeniem wniosku o przyznanie mu prawa rzeczowego do gruntu, zaś przywrócenie terminu do złożenia tego wniosku „jest co najmniej szeroko rozumianym nabyciem ekspektatywy prawa” (wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13).

3.1.5. W ocenie TK, przedstawione wyżej dwa ujęcia uprawnienia byłego właściciela nie pozostają ze sobą w sprzeczności, a ich rozróżnianie związane jest z zakresem ochrony prawnej. Sądy cywilne, udzielające ochrony na podstawie kodeksu cywilnego, operują kategorią znaną prawu prywatnemu, tj. roszczeniem, rozumianym jako skonkretyzowane prawo podmiotowe, polegające na możliwości domagania się od określonej osoby określonego zachowania. Tak rozumiane roszczenie, w razie wątpliwości potwierdzone przez sąd, nadaje się do wykonania i podlega egzekucji prowadzonej według ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.). Sądy cywilne, poza przewidzianymi w ustawie wyjątkami, nie dysponują środkami prawnymi do egzekwowania praw przyszłych (tymczasowych), określanych mianem ekspektatywy. Natomiast TK, oceniając konstytucyjność przepisów, może uznać, że w konkretnym wypadku, w świetle standardu wynikającego z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, już stan oczekiwania na prawo zasługuje na ochronę, którą ustawodawca powinien zapewnić przez odpowiednie ukształtowanie przepisów. Trzeba dodać, że w orzecznictwie trybunalskim pojawia się kategoria ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Podmiot, któremu ona przysługuje, co do zasady może w sposób bezpieczny oczekiwać na nabycie prawa, będące tylko kwestią upływu czasu. Uprawnienie z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego nie jest jednak ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną, gdyż – na co wskazuje utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych (por. cz. III pkt 3.3. uzasadnienia) – ocena podstaw uwzględnienia wniosku dekretowego jest dokonywana na podstawie aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego, a zatem jest zmienna w czasie.

3.2. Przesłanki roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego – uwagi ogólne.

3.2.1. Przesłanki roszczenia dekretowego często są przedmiotem interpretacji dokonywanej przez sądy, w tym NSA, SN, które to sądy rozpoznają skargi kasacyjne w sprawach dotyczących oceny zgodności z prawem decyzji dekretowych odmawiających ustanowienia użytkowania wieczystego oraz w sprawach odszkodowawczych. Sądy administracyjne, w sprawach z tego zakresu, rozstrzygają spory dotyczące – co do zasady – dwóch kwestii prawnych mających zasadnicze znaczenie dla skuteczności roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego: po pierwsze – oceny zgodności z prawem decyzji odmownej i – po drugie – oceny, czy wadliwa decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Pierwsza kwestia pojawia się zarówno wtedy, gdy nieuwzględnienie wniosku dekretowego miało miejsce w okresie odległym, jeszcze pod rządem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341, ze zm., dalej: rozporządzenie z 1928 r.), czy też już pod rządem kodeksu postępowania administracyjnego, ale przed zmianami ustrojowymi z lat 1989-90, jak również wtedy, gdy decyzja odmowna zapada współcześnie, tj. w okresie, gdy obrót gruntami, także należącymi do publicznego zasobu nieruchomości, podlega prawu cywilnemu i regułom rynkowym. TK pomija różnice sformułowań art. 101 rozporządzenia z 1928 r., pierwotnej wersji art. 137 k.p.a. i obecnie obowiązującego art. 156 § 1 k.p.a., które to przepisy określają wady prawne decyzji administracyjnej będące przyczyną stwierdzenia jej nieważności. Stosując pewne uproszczenie, TK przyjmuje, że w przeważającej większości spraw dekretowych uprawnieni zarzucają wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., art. 137 § 1 pkt 2 k.p.a. w brzmieniu

pierwotnym, art. 101 ust. 1 lit. b rozporządzenia z 1928 r.), tj. twierdzą, że decyzja odmawiająca ustanowienia prawa rzeczowego została wydana z pogwałceniem art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. W tych sprawach pierwszoplanową rolę odgrywa interpretacja przesłanek uwzględnienia wniosku.

Druą kwestia pojawia się w razie uwzględnienia przez organ administracji bądź sąd skierowanego wobec decyzji odmownej zarzutu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W takiej sytuacji organ rozstrzygający musi zdecydować, czy stwierdza nieważność kontrolowanej decyzji (art. 156 § 1 w związku z art. 158 § 1 k.p.a.), czy też – ze względu na spełnienie przesłanki z art. 156 § 2 k.p.a., tj. wystąpienie nieodwracalnego skutku prawnego – zgodnie z art. 158 § 2 k.p.a. „ogranicza się do stwierdzenia wydania (...) decyzji z naruszeniem prawa”.

3.2.2. Orzecznictwo sądowe dotyczące obu wskazanych kwestii ewoluowało, przy czym pierwszoplanowe znaczenie dla wyznaczenia kierunku tej ewolucji ma – w ocenie TK – czynnik czasu. Upływ ponad 70 lat od nacjonalizacji gruntów warszawskich, a także upływ ponad 25 lat od zmiany ustroju, przywrócenia gospodarki rynkowej i właściwych demokratycznemu państwu prawa form kontroli administracji publicznej, nie mógł pozostać bez wpływu na ocenę prawną roszczeń wywodzonych z dekretu warszawskiego. Okresy te, zwłaszcza odniesione do regulowanych przez prawo cywilne terminów dawności, które wpływają na stosunki właścicielskie (okres posiadania wymagany do nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie wynosi 20 lat w dobrej wierze i 30 lat w złej wierze), okazują się bardzo długie. Nawet jeśli pominie się znaczenie instytucji prawa cywilnego, w ocenie prawnej nie sposób pominąć fizycznych zmian w infrastrukturze oraz ekonomicznego waloru inwestycji zrealizowanych na terenie Warszawy. Przedstawienie orzecznictwa jest niezbędne do ustalenia rzeczywistego zakresu uprawnień byłych właścicieli gruntów warszawskich. Zgodnie bowiem z ustalonym stanowiskiem TK, praktyka stosowania prawa współkształtuje obowiązujące normy.

Okolicznością, która ma szczególne znaczenie dla określenia zakresu dekretowego roszczenia restytucyjnego, jest sądowa interpretacja zawartej w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego przesłanki zgodności korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Brak tej zgodności – jak utrzymuje Wnioskodawca w rozpatrywanej sprawie – to jedyna, przewidziana prawem, przyczyna odmowy ustanowienia prawa rzeczowego na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu (oczywiście jeśli wniosek dekretowy został złożony w terminie). W ocenie Trybunału, taka interpretacja przepisów dekretu nie uwzględnia nie tylko zmian otoczenia prawnego, w którym dekret obowiązuje, ale przede wszystkim jest oparta na pominięciu niektórych elementów jego treści. Warunek niesprzeczności z „planem zabudowy” nie jest bowiem jedyną przesłanką, od której zależy obowiązek ustanowienia użytkowania wieczystego, czego dowodzi prowadzona poniżej analiza orzecznictwa.

3.3. Zgodność korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z planem zabudowania jako przesłanka uwzględnienia wniosku dekretowego.

3.3.1. Stosownie do art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, gmina uwzględni wniosek o ustanowienie prawa, gdy „korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania”. *A contrario*, przyczyną odmowy jest brak możliwości pogodzenia, czyli sprzeczność korzystania z gruntu przez osobę prywatną z planem (TK pomija w tym miejscu dodatkową przesłankę, dotyczącą osób prawnych).

Nie ulega wątpliwości, że interpretacja tej przesłanki budzi najwięcej wątpliwości w praktyce. Jako pierwsze nasuwa się pytanie, o jaki „plan zabudowania” chodzi. W szczególności, czy – oceniając zgodność z prawem decyzji dekretowej po 70 latach

od wydania dekretu – organ bądź sąd powinien opierać się na planach przedwojennych, obowiązujących w chwili stanowienia dekretu, czy też należy uwzględnić plan zagospodarowania przestrzennego obowiązujący w chwili wydawania decyzji nadzorczej. To samo pytanie odnosi się do podstaw – dokonywanej współcześnie – oceny możliwości oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Ponadto konieczne jest ustalenie zakresu ciężącego na gminie czy państwie obowiązku restytucji w odniesieniu do gruntów, które ani w 1945 r., ani obecnie, nie były i nie są objęte planem zabudowania czy zagospodarowania przestrzennego. Odpowiedź na to pytanie jest szczególnie doniosła wobec faktu, że obecnie, na skutek utraty mocy obowiązującej planów miejscowych uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r., z dniem 31 grudnia 2003 r. centrum Warszawy określa się mianem „pustyni planistycznej”. Zaledwie 20% powierzchni miasta pokryte jest planami, przy czym poziom ten jest zdecydowanie niższy w odniesieniu do Śródmieścia, którego grunty najczęściej są przedmiotem roszczeń dekretowych. W tej sytuacji zasadnicze znaczenie ma poszukiwanie kryteriów, które rozstrzygają o kierunku rozpatrzenia wniosku dekretowego. Nasuwa się pytanie, czy brak planu dla danego gruntu automatycznie przesądza o obowiązku „zwrotu” byłemu właścicielowi. Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy największe znaczenie ma relacja między stanem, w którym ziszczona jest negatywna przesłanka z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego (korzystanie z gruntu przez byłego właściciela nie da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania), a przeznaczeniem gruntu na cele użyteczności publicznej. Odpowiedź na powyższe pytania rozstrzyga o rzeczywistym zakresie roszczenia restytucyjnego.

3.3.2. W wyroku z 4 stycznia 1999 r. (sygn. akt IV SA 135/98, Lex 47376), oceniając konstrukcję art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, NSA stwierdził, że „zakodowana w nim norma prawna ma charakter związany, co implikuje, że jeżeli zachodzi przesłanka, określona w tym przepisie, to organ musi podjąć decyzję określoną przepisem prawa”, a zatem – ustanowić prawo rzeczowe na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu. Dalej NSA uznał, że „[w] przypadku cytowanego przepisu przesłanką jest zgodność korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego”. Wobec ustalenia w toku postępowania nadzorczego, że odmowna decyzja dekretowa z 1953 r. nie miała oparcia w ogólnym planie zabudowania z 1931 r., NSA podzielił stanowisko organu nadzorczego i uznał, że „odmowa przyznania prawa własności czasowej poczytana być musiała za rażące naruszenie art. 7 ust. 2 cyt. dekretu (...) w powiązaniu z zapisem wskazanego planu, odnoszącym się do ww. nieruchomości”. Oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste innemu podmiotowi, odbudowę i zabudowę, NSA uznał za okoliczności pozbawione znaczenia dla stwierdzenia nieważności decyzji z 1953 r. Warto też zaznaczyć, że sąd – oceniając podstawę prawną decyzji wydanej w 1953 r., do której miał zastosowanie art. 54 ustawy z 1958 r. – pominął wprowadzone tą ustawą przesłanki odmowy ustanowienia prawa, a rozstrzygając na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego – zdaniem Trybunału – nie uwzględnił wszystkich jego elementów (por. cz. III pkt 3.4. i 3.5. uzasadnienia). Takie, w pewnym sensie ahistoryczne i pozasystemowe, ujęcie przesłanek roszczenia restytucyjnego zostało przełamane w licznych późniejszych judykatach.

W uzasadnieniu uchwały 7 sędziów z 26 listopada 2008 r. (sygn. akt I OPS 5/08, Lex nr 463485) NSA przyjął, że podstawy do stwierdzenia nieważności odmownej decyzji dekretowej „należy rozstrzygać według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania kwestionowanej decyzji”. NSA słusznie podkreślił doniosłość tego założenia, w świetle zmian stanu prawnego, w szczególności wobec wejścia w życie dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. Nr 16, poz. 109) i ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 52, poz. 268). Z cytowanej uchwały NSA wynika w sposób niewątpliwy, że ocena, czy przy wydawaniu odmownej decyzji dekretowej nie wystąpiła wada wskazana (obecnie) w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., musi być

dokonywana z uwzględnieniem planu zagospodarowania obowiązującego w chwili jej wydawania, a nie w chwili składania wniosku dekretowego. Doniosłą konsekwencją tej tezy, jest uznanie, że – z jednej strony – istnieją podstawy do unieważnienia decyzji podejmowanych w przeszłości, jeśli ignorowały ustalenia wówczas obowiązujących planów zagospodarowania, z drugiej jednak strony – istnieją podstawy do odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego, gdy wniosek dekretowy jest rozpoznawany współcześnie, a użytkowanie wieczyste byłego właściciela nie da się pogodzić z aktualnym planem zagospodarowania.

3.3.3. Okolicznością szczególnie często powoływaną jako uzasadnienie wydania odmownej decyzji dekretowej i – w konsekwencji – będącą wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć sądowych jest przeznaczenie lub wykorzystywanie gruntu na cele szeroko rozumianej użyteczności publicznej.

Przed prezentacją orzecznictwa dotyczącego tej kwestii Trybunał uznaje za konieczne przypomnienie, że pod rządem ustawy z 1958 r., która obowiązywała niemal 27 lat (do wejścia w życie ustawy z 1985 r., czyli do 1 sierpnia 1985 r.), katalog przyczyn odmowy ustanowienia prawa rzeczowego na rzecz byłego właściciela gruntu warszawskiego był znacznie rozszerzony w stosunku do art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, a pierwszą z wyliczonych przyczyn odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego stanowiła niezbędność nieruchomości na cele użyteczności publicznej (art. 54 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 1958 r.). Ta przyczyna odmowy znajdowała zastosowanie także do decyzji wydanych przed wejściem w życie ustawy (art. 54 ust. 2 ustawy z 1958 r.). W konsekwencji przeznaczenie gruntu na wskazane cele stanowiło doniosłą prawnie podstawę odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego w decyzjach wydawanych do 1985 r.

Dokonując oceny ważności decyzji z tego okresu, sądy początkowo przyjmowały, że z uwagi na odmienną regulację prawnych zawartych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego i art. 54 ustawy z 1958 r., różnić się winny zarówno postępowania prowadzone w trybie zwykłym, jak i decyzje w nich wydane oraz treść ich uzasadnień (por. wyroki NSA z: 13 lutego 2003 r., sygn. akt I SA 1046/01, niepubl.; 4 marca 2005 r., sygn. akt OSK 294/04, Lex nr 1805897). Takie stanowisko zostało powtórzone w wyroku NSA z 15 lipca 2015 r. (sygn. akt I OSK 2663/13, Lex nr 1805894). Natomiast w wyrokach z 25 lutego 2015 r. (sygn. akt I OSK 1293/13, Lex nr 1771897) oraz z 9 października 2015 r. (sygn. akt I OSK 142/15, Lex nr 1985746) NSA przyjął, że przy rozpoznawaniu wniosków dekretowych po wejściu w życie ustawy z 1958 r. art. 54 tej ustawy miał zawsze zastosowanie, niezależnie od podstawy prawnej wskazanej w decyzji. Innymi słowy, w pełni „legalną” przyczyną nieuwzględnienia wniosku dekretowego mogła być każda z okoliczności wskazanych w art. 3 ustawy z 1958 r., a to znaczy, że w okresie obowiązywania ustawy z 1958 r. zakres restytucji naturalnej, mającej podstawę w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, uległ znacznemu zawężeniu. W konsekwencji współcześnie – niezależnie od istnienia planu zagospodarowania – nie ma podstaw do kwestionowania ważności odmownych decyzji dekretowych wydawanych do 1985 r., rzecz jasna – jeśli były zgodne z ówczesnie obowiązującymi przepisami. W ocenie Trybunału, wykorzystanie gruntu na cele wskazane w ustawie z 1958 r. w okresie jej obowiązywania (zwłaszcza na cele użyteczności publicznej) nie powinno pozostać bez wpływu na ocenę ważności odmownych decyzji dekretowych podejmowanych także po uchyleniu ustawy. Obowiązywanie przez tak długi okres przepisów istotnie ograniczających roszczenia dekretowe nie może być ignorowane, gdyż rozstrzyga o legalności działań administracji.

3.3.4. Wpływ przeznaczenia gruntu na cele użyteczności publicznej na możliwość realizacji roszczenia restytucyjnego byłego właściciela tego gruntu był przedmiotem kilku orzeczeń. W wyroku z 6 lipca 2004 r. (sygn. akt OSK 352/04, Lex nr 837533) NSA przyjął, że „[w] sytuacji gdy plan miejscowy przeznaczał nieruchomość na cele publiczne to,

co do zasady, wyłączona była możliwość przyznania byłemu właścicielowi własności czasowej”. Jednak zgodnie z uchwałą 7 sędziów NSA z 26 listopada 2008 r. (sygn. akt I OPS 5/08), „[p]rzeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele użyteczności publicznej nie wyłączało możliwości przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej (wieczystej dzierżawy), na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu (...)”. W uchwale tej NSA odszedł od własnego poglądu i przeciwstawił się stanowisku wyrażanemu wcześniej przez sądy (także przez WSA w sprawie, na tle której zapadła uchwała NSA). W uzasadnieniu wskazał, że ustawodawca – w chwili wydawania kwestionowanej decyzji dekretowej – dopuszczał realizację celów użyteczności publicznej, ściśle związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społeczeństwa, przez podmioty spoza administracji publicznej. W konsekwencji, zdaniem NSA: „nie sposób przyjąć, że przeznaczenie nieruchomości w planie na cele użyteczności publicznej automatycznie wykluczało możliwość pogodzenia korzystania z gruntu przez właściciela z ustaleniami planu”. Przyjęcie takiego apriorycznego założenia, w ocenie NSA, pozostaje też w sprzeczności z koniecznością zawężającej interpretacji wprowadzonych dekretem „rewolucyjnych” ograniczeń prawa własności. NSA podkreślił, że możliwość pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z realizacją celu publicznego należy oceniać według kryteriów obiektywnych.

Przykładem zastosowania wskazanej przez NSA metody oceny niezbędności gruntu na cele użyteczności publicznej może być wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2012 r. (sygn. akt I SA/Wa 816/12, Lex nr 1248140), w którym przyjęto, że: „[j]eśli grunt nieruchomości przeznaczony był pod budynki wykorzystywane na siedzibę centralnych organów administracji państwowej, to funkcja jaką w ramach tej użyteczności na gruncie miała być realizowana – administracja publiczna – która ze swej istoty nie mogła być wykonywana przez podmioty prywatne, wykluczała możliwość uwzględnienia wniosku dawnych właścicieli nieruchomości i przyznania im prawa, o którym mowa w art. 7 ust. 2 dekretu (...)”. Tak samo sądy oceniają przypadki, gdy grunt jest przeznaczony na potrzeby działalności dyplomatycznej (por. wyrok z 26 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 222/09, Lex nr 586355, w którym NSA utrzymał w mocy odmowę przyznania użytkownika wieczystego byłemu właścicielowi gruntu, który częściowo został sprzedany Państwu Norweskiemu, a częściowo oddany w użytkowanie wieczyste rządowi Finlandii).

Zdaniem TK, w przywołanej uchwale 7 sędziów (sygn. akt I OPS 5/08) NSA słusznie podkreślił wagę kryterium niezbędności gruntu dla realizacji celu publicznego, które powinno decydować o treści decyzji dekretowej. Niewątpliwie jest też, że niezbędność tę należy oceniać obiektywnie, na potrzeby konkretnej sprawy, tj. uwzględniając cel publiczny, o który chodzi, charakter i położenie nieruchomości itp. Przypadki niezbędności gruntu dla realizacji celu użyteczności publicznej nie ograniczają się jednak do sytuacji, gdy – jak w przywołanych wyrokach – nieruchomość jest wykorzystywana jako siedziba administracji centralnej lub przedstawicielstwa obcego państwa. Trzeba pamiętać, że wykonywanie kompetencji przez administrację publiczną jest jej prawnym obowiązkiem. Obiektywna ocena niezbędności musi uwzględniać uwarunkowania prawne wykonywania zadań publicznych i nie oznacza bezwzględnego priorytetu uprawnienia z art. 7 dekretu warszawskiego przed zaspokojeniem zbiorowych potrzeb wspólnoty. Przy przeprowadzaniu tej oceny trzeba uwzględnić, że wykonywanie zadań publicznych przez administrację państwową i samorządową jest obligatoryjne, podczas gdy osoby prywatne wolne są od takiego obowiązku. Dlatego, choć – jak to założył NSA w uchwale, sygn. akt I OPS 5/08 – teoretycznie także osoba fizyczna może akceptować prowadzenie na jej gruncie działalności służącej użyteczności publicznej (np. przedszkola czy placu zabaw), nie ma żadnych podstaw prawnych, by oczekiwać od niej takiej altruistycznej postawy. Jest oczywiste, że prywatny właściciel gruntu, zwłaszcza położonego w centrum stolicy, oczekuje zysku związanego z możliwością dysponowania

gruntem. W konsekwencji ustanowienie użytkownika wieczystego dla byłego właściciela gruntu w praktyce niemal zawsze prowadzi do zakończenia prowadzonej tam wcześniej działalności służącej zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Wreszcie nie należy zapominać, że zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji realizacja celu publicznego może uzasadniać odjęcie własności nieruchomości. Trudno wskazać racje, które przemawiałyby za silniejszą ochroną roszczenia dekretowego przez bardziej restrykcyjne ujmowanie przyczyn odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego, aniżeli ma to miejsce w odniesieniu do dokonywanych współcześnie wywłaszczeń.

3.3.5. W ocenie TK, dążąc do ustalenia rzeczywistego, ukształtowanego w praktyce, zakresu dekretowego roszczenia restytucyjnego, nie można poprzestać na analizie zgodności korzystania z gruntu przez byłego właściciela z planem zagospodarowania. Trybunał odnotowuje, że sądy – niezależnie od istnienia lub ustaleń planu zagospodarowania – rozszerzają dekretową przesłankę odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego na sytuacje, gdy zwrot gruntu byłemu właścicielowi nie da się pogodzić z faktycznym jego wykorzystywaniem. Liczne orzeczenia przyjmują, że przeznaczenie gruntu pod drogę publiczną wyklucza możliwość uwzględnienia wniosku w trybie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego (np. wyroki: NSA z 30 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 796/10, Lex nr 1079830; WSA w Warszawie z 12 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1762/11, Lex nr 1137315). Jak przyjęto w wyroku NSA z 9 listopada 2011 r. (sygn. akt I OSK 1874/10, ONSAiWSA nr 5/2012, poz. 94), organ administracji obowiązany jest odmówić ustanowienia prawa użytkownika wieczystego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego (...) „także wówczas, gdy w stanie faktycznym i prawnym nieruchomości zaszły takie zmiany, że nie jest możliwy podział wzniesionego później budynku w celu wydzielenia takiej jego samodzielnej części, która odpowiadałaby granicom gruntu dawnej nieruchomości warszawskiej”. Z kolei w wyroku WSA w Warszawie z 27 października 2011 r. (sygn. akt I SA/Wa 408/11, Lex nr 1131872) uznano, że „[p]rzeszkodą prawną ustanowienia użytkownika wieczystego w trybie dekretu (...) może być fakt, że na gruncie, do którego dotychczasowy właściciel domaga się ustanowienia tego prawa, znajduje się budynek wybudowany przez użytkownika wieczystego i stanowiący jego własność jako odrębna od gruntu nieruchomość”. Orzecznictwo dotyczące wpływu zabudowy gruntu przez osobę trzecią na możliwość restytucji naturalnej jest szerzej przedstawione w kolejnym punkcie analizy.

3.4. Posiadanie gruntu jako przesłanka roszczenia dekretowego.

3.4.1. Trybunał wskazał wyżej (cz. III pkt 3.2. uzasadnienia), że określając wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego przesłanki roszczenia o ustanowienie prawa rzeczowego, nie można pominąć żadnego z elementów treści tych przepisów. Art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jako uprawnionych wskazuje wprawdzie „dotychczasowego właściciela gruntu” i „jego prawnego następcę”, jednocześnie jednak możliwość zgłoszenia przez nich wniosku o przyznanie prawa rzeczowego wyraźnie uzależnia od posiadania gruntu; *verba legis*: „Dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu”. Przepis uprawnia do złożenia wniosku także osoby „ich prawa reprezentujące”, w tym wypadku nie stawiając wymogu posiadania nieruchomości. Z porównania określenia obu kategorii uprawnionych wynika, że druga kategoria uprawnionych do zgłoszenia wniosku obejmuje przedstawicieli ustawowych i pełnomocników (uprawnieni formalnie) właścicieli i ich następców prawnych (uprawnieni materialnie), którzy – dla skuteczności wniosku – musieli być posiadaczami gruntu.

3.4.2. TK dostrzega, że wymaganie, by wnioskodawca „był w posiadaniu gruntu” pozostaje w pewnej sprzeczności z określeniem – w tym samym przepisie – początku biegu terminu prekluzyjnego do złożenia wniosku, wyznaczonego przez „dzień objęcia w posiadanie gruntu przez gminę”. Poprzestając na językowej interpretacji przepisu

należałoby powiedzieć, że albo termin nie zaczął jeszcze biec, gdyż dotychczasowy właściciel jest w posiadaniu gruntu, ale wtedy składanie wniosku dekretowego byłoby przedwczesne, albo – jeśli gmina objęła już grunt w posiadanie – wniosek dotychczasowego właściciela o ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego z założenia nie może być uwzględniony, gdyż nie jest spełniony dekretowy warunek bycia w posiadaniu nieruchomości. Sprzeczność tę można usunąć, uwzględniając, że „objęcie gruntu w posiadanie” przez gminę następowało przez akt formalny, a mianowicie – podane do publicznej wiadomości ogłoszenie Zarządu Miejskiego (por. § 1 rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy, Dz. U. Nr 6, poz. 43), nie zaś przez fizyczne objęcie rzeczy we władanie przez służby miejskie. Grunt mógł zatem pozostawać we władaniu faktycznym dotychczasowego właściciela, który z niego korzystał, mimo dokonania przez gminę formalnego aktu objęcia go w posiadanie, co odpowiada rozróżnieniu posiadania zależnego i samoistnego (art. 336 k.c.). Występowanie takich sytuacji w praktyce potwierdzają orzeczenia, w których sądy wyraźnie aprobują sprawowanie faktycznego władztwa przez byłych właścicieli. SN w uchwale z 11 marca 1971 r. (sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22) uznał, że „[b]yłemu właścicielowi gruntu, stanowiącego własność Państwa z mocy dekretu (...), którego wniosek o przyznanie mu na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy (użytkowania wieczystego), złożony we właściwym terminie, nie został załatwiony, przysługuje prawo korzystania z tego gruntu, jeżeli pozostaje on w tym gruncie w faktycznym związku gospodarczym, a grunt ten nie został przekazany przez organ administracji państwowej osobie trzeciej”. W uzasadnieniu uchwały SN odnotował, że: „[w] licznych wypadkach dotychczasowi właściciele władają nadal gruntami, jakby byli ich posiadaczami, płacąc podatki i spełniając inne świadczenia”. W dalszym ciągu SN przyjął, że: „[o]soba władająca gruntem za milczącą lub wyraźną zgodą państwa jako właściciela – ze względu na to, że pozwolono jej na posiadanie i korzystanie z gruntu – ma pozycję posiadacza zależnego w rozumieniu art. 336 k.c.”. Potwierdzeniem faktu, że stan posiadania nieruchomości będącej własnością publiczną może być długotrwały, a w pewnym momencie może być uznany za posiadanie samoistne, jest postanowienie SN z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt I CSK 533/13, Lex nr 1532940), w którym sąd ten – po przytoczeniu wprost zacytowanej wyżej uchwały z 1971 r. – dopuścił możliwość nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie, zarówno przez byłych właścicieli i ich następców prawnych, których roszczenia nie zostały zaspokojone, a których SN uznał za posiadaczy samoistnych w złej wierze (np. postanowienie SN z 5 grudnia 2007 r., sygn. akt I CSK 300/07, Lex nr 440824), jak i osoby trzecie, które nie zostały dotknięte działaniem dekretu warszawskiego, a faktycznie władają gruntem.

3.4.3. W ocenie TK, mimo pewnej – w istocie pozornej – sprzeczności zawartej w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, sformułowanego w tym przepisie warunku posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela nie można pomijać w toku ustalania kręgu uprawnionych. Jak wynika z wniosku i pism procesowych uczestników postępowania, warunek ten, istotnie wpływający na zakres zastosowania dekretowego roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego, nie został dostrzeżony przez Wnioskodawcę i uczestników postępowania. TK nie ustala, czy jest on brany pod uwagę w praktyce organów administracji rozpatrujących wnioski dekretowe i oceniających zapadłe w przeszłości decyzje odmowne. Nawet jeśli organy administracji rozstrzygające o uwzględnieniu wniosków o przyznanie użytkowania wieczystego pomijały tę przesłankę przy podejmowaniu decyzji, nie może być ona pominięta w toku oceny konstytucyjnej kwestionowanego art. 214a u.g.n., gdyż wpływa zasadniczo na zakres zarzucanego przez wnioskodawcę naruszenia prawa (wywłaszczenia).

Niezależnie od zastrzeżeń dotyczących spójności art. 7 dekretu warszawskiego, nie

sposób zaprzeczyć, że z treści tego przepisu wynika pewna koncepcja roszczenia restytucyjnego. Prawodawca przyznał je tylko osobom, które – mimo przejścia własności gruntu na podmiot publiczny i mimo formalnego objęcia przezeń gruntu w posiadanie – zachowały faktyczne władztwo nad gruntem, które mogło przejawiać się w różny sposób (np. (współ)decydowania i (współ)finansowania odbudowy, zachowania lokalu i zamieszkiwania w nim, płacenia danin publicznych). Przyznanie roszczenia o ustanowienie prawa rzeczowego osobie będącej w posiadaniu gruntu służyło utrwaleniu stanu faktycznego przez uzgodnienie z nim – na powrót – stanu prawnego całej nieruchomości. *A contrario* należy uznać, że w założeniu prawodawcy roszczenie nie przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi, jeśli – z różnych względów – nie władał gruntem. Fizyczne przejmowanie gruntu przez służby miejskie (państwowe) służyło przede wszystkim odbudowie i rekonstrukcji miasta. Obejmowanie faktycznego władztwa nad nieruchomościami przez osoby trzecie, nie tylko przez miasto, mogło być też związane z losami konkretnych właścicieli, którzy – ze względu na nieobecność – nie wykonywali tego władztwa i dopiero ich następcy prawni domagają się restytucji.

3.4.4. TK stwierdza, że waga pozytywnej przesłanki roszczenia restytucyjnego, jaką jest posiadanie gruntu, zwiększa się w miarę upływu czasu, a to ze względu na funkcjonowanie w porządku prawnym instytucji dawności, w szczególności – zasiedzenia. Zasiedzenie jako pierwotny, tj. niezależny od woli zainteresowanych, sposób nabycia własności, szczególnie doniosłą rolę odgrywa w odniesieniu do nieruchomości, gdyż służy wyjaśnieniu ich stanu prawnego, będącego podstawą gospodarowania nimi, dokonywania inwestycji itd. O roli zasiedzenia TK miał okazję wypowiedzieć się w wyroku z 14 grudnia 2005 r. (sygn. SK 61/03, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 136), w którym uznał, że art. 172 k.c., regulujący przesłanki zasiedzenia nieruchomości, jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Warto podkreślić, że TK nie podzielił zarzutu skarżących, jakoby ustawodawca pominął w tym przepisie warunek nabycia własności w postaci wpisu nowego właściciela do księgi wieczystej i uznał, że określone w kontrolowanym przepisie przesłanki nabycia własności są kompletne, a stanowią je – wyłącznie – samoistne posiadanie i upływ czasu: 20 lat, gdy posiadacz jest w dobrej wierze, i 30 lat – w wypadku złej wiary. Nawiązując do tego wyroku w rozpatrywanej obecnie sprawie, TK zwraca uwagę, że im dłużej poprzedni właściciel gruntu nie wykonuje władztwa, tym większe jest prawdopodobieństwo utrwalania się praw podmiotu, który gruntem faktycznie włada i inwestuje, gdyż – nawet nie będąc właścicielem – oczekuje nabycia prawa. Co więcej, TK podkreśla, że nawet gdyby gmina czy państwo nie były właścicielami gruntu z mocy dekretu, to – w świetle aktualnego stanowiska SN (por. uchwała z 26 października 2007 r., sygn. akt III CZP 30/07, OSNC nr 5/2008, poz. 43, postanowienie z 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt V CSK 410/14, Lex nr 1751290 i tam powołane wcześniejsze judykaty) – władając gruntem od końca lat 40. ubiegłego wieku, mogłoby uzyskać tytuł własności na skutek zasiedzenia.

3.4.5. Podsumowując ten fragment analizy, TK stwierdza, że uwzględnienie jej wyników prowadzi do modyfikacji powtarzanej często tezy, leżącej także u podstaw wniosku, że jedynym warunkiem restytucji naturalnej przewidzianym w art. 7 dekretu warszawskiego była niesprzeczność z planem zabudowy, którą można określić jako przesłankę negatywną. Wbrew tej obiegowej interpretacji, jak słusznie ujął to NSA w wyroku z 17 stycznia 2002 r. (sygn. akt I SA 1482/00, Lex nr 81770), „przesłanki wymienione w treści art. 7 ust. 1 i 2 dekretu”, czyli „przesłanki ustanowienia użytkownika wieczystego na rzecz dotychczasowego właściciela to:

- posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku w przepisany terminie,
- korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dające się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania (zagospodarowania

przestrzennego)”.

Zdaniem Trybunału, wyodrębnienie przesłanki pozytywnej – posiadania gruntu w chwili wystąpienia z wnioskiem – rzutuje zasadniczo na określenie kręgu podmiotów, którym może przysługiwać uprawnienie restytucyjne na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i tym samym – na podstawy odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego. Spostrzeżenie to zostanie wykorzystane w toku oceny konstytucyjnej kwestionowanego przepisu.

3.5. Możliwość prawna ustanowienia użytkowania wieczystego jako warunek uwzględnienia roszczenia dekretowego.

3.5.1. Trybunał zwraca uwagę, że koniecznym, logicznym warunkiem oczekiwania realizacji (jakiegokolwiek) roszczenia jest fizyczna i prawna możliwość uczynienia mu zadość. Jeśli realizacja konkretnego żądania osoby uprawnionej nie jest możliwa, prawo przewiduje zwykle inne środki zaspokojenia interesu uprawnionego. Przesłanka w postaci prawnej możliwości (dopuszczalności) ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela gruntu, choć nie jest wprost wyrażona w art. 7 dekretu warszawskiego, niewątpliwie stanowi jego logiczne założenie. Przepis ten musi zakładać, że uczynienie zadość roszczeniu dotychczasowego właściciela (spełnienie świadczenia restytucyjnego) jest możliwe w sensie prawnym, tj. istnieje przedmiot świadczenia (nieruchomość gruntowa), a ponadto – gmina czy państwo mogą nią rozporządzić zgodnie z żądaniem uprawnionego, tj. ustanowić na jego rzecz użytkowanie wieczyste.

Odnosząc się do tych niewysłowionych w przepisie warunków uwzględnienia roszczenia, trzeba pamiętać, że zgodnie z ustawową definicją „nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty)” (art. 46 § 1 k.c.). O ile jest oczywiste, że grunt, jako część powierzchni ziemskiej, zawsze istnieje fizycznie (nie może zaginąć), o tyle – na tle cytowanego przepisu – prawny byt nieruchomości gruntowej połączonej z innym gruntem (zwłaszcza włączonej do wspólnej księgi wieczystej) jest kwestią wątpliwą. Gdy zaś chodzi o rozporządzenie gruntem (zachowującym swą „tożsamość”) przez podmiot publiczny na rzecz byłego właściciela, jest ono możliwe prawnie tylko pod warunkiem, że podmiot ten sam jest nadal właścicielem oraz że na gruncie nie ustanowił dotąd użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej. Bez spełnienia wskazanych warunków, z prawnego punktu widzenia uczynienie zadość roszczeniu z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego przez gminę czy państwo nie jest możliwe; po stronie podmiotu zobowiązanego zachodzi tzw. następcza niemożliwość świadczenia (*nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*). W takiej sytuacji może powstać odpowiedzialność odszkodowawcza podmiotu publicznego, nie zmienia to jednak oceny, że samo świadczenie restytucyjne nie może być spełnione.

3.5.2. Zdaniem Trybunału, przepisy kodeksu postępowania administracyjnego regulujące podstawy prawne weryfikacji decyzji administracyjnych są kompatybilne z cywilnoprawną koncepcją niemożliwości świadczenia i pozwalają na pełne uwzględnienie wskazanych wyżej konsekwencji zmian statusu prawnego nieruchomości. Zasadnicze znaczenie ma treść art. 156 § 1 pkt 5 i art. 156 § 2 k.p.a. Z pierwszego z przepisów wynika, że decyzja administracyjna, która była niewykonalna w dniu jej wydania, jeśli jej niewykonalność ma charakter trwały, dotknięta jest wadą prawną uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności. Drugi przepis stanowi, że nie można unieważnić decyzji administracyjnej, która wywołała nieodwracalne skutki prawne. Każdy z tych przepisów jest wystarczającą przyczyną nieuwzględnienia wniosku dekretowego w sytuacji, gdy grunt znacjonalizowany w 1945 r. stracił swą tożsamość prawną, nie jest już własnością gminy lub państwa lub jest obciążony użytkowaniem wieczystym ustanowionym na rzecz osoby trzeciej. W takiej sytuacji – po pierwsze – art. 156 § 2 k.p.c. przemawia przeciwko stwierdzeniu nieważności

wydanej w przeszłości odmownej decyzji dekretowej, po drugie zaś – jeśli taka decyzja nadzorcza już zapadła – art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. stanowi przeszkodę do ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu na rzecz byłego właściciela. Organ nie może bowiem wydać decyzji, która – według znanych mu okoliczności – jest trwale niewykonalna.

3.5.3. Szczególnie doniosłe znaczenie dla sądowych rozstrzygnięć zapadających w sprawach dekretowych ma ocena wpływu, jaki – na możliwość uwzględnienia roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego – wywiera fakt sprzedaży gruntu lub oddania go w użytkowanie wieczyste osobom trzecim. Okoliczność ta była oceniana przez pryzmat art. 156 § 2 k.p.a., tj. sądy wypowiadały się, czy jej wystąpienie jest równoznaczne z wywołaniem przez odmowną decyzję dekretową nieodwracalnego skutku prawnego. TK rezygnuje z ogólnej analizy tej przesłanki w doktrynie i orzecznictwie, koncentrując się wyłącznie na tych judykatach, które dotyczą roszczeń dekretowych, gdyż tylko one mają wpływ na rzeczywisty zakres tych roszczeń.

W uchwale 7 sędziów z 16 grudnia 1996 r. (sygn. akt OPS 7/96) NSA przyjął: „Okoliczność, że nieruchomości obejmująca grunty, które podlegały przepisom dekretu (...), znajduje się w użytkowaniu wieczystym osoby trzeciej, sama przez się nie oznacza, że decyzja administracyjna wydana na podstawie przepisów tego dekretu, odmawiająca byłemu właścicielowi tych gruntów przyznania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego), wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.”. W uzasadnieniu uchwały NSA odwołał się do licznych wcześniejszych orzeczeń własnych oraz orzeczeń SN, z których wynika, „że przyjęte w nich stanowisko oparte zostało na ogólnym założeniu, iż prawo użytkowania gruntów warszawskich ustanowione na rzecz osoby trzeciej powoduje nieodwracalność skutków prawnych decyzji o odmowie przyznania byłemu właścicielowi tych gruntów prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego)”. Dotychczasowe stanowisko NSA uznał jednak za błędne. Zdaniem NSA zawarcie umowy notarialnej o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste stanowi przeszkodę (nieodwracalny skutek) w stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej o ustanowieniu tego prawa na rzecz konkretnej osoby. Innymi słowy, jeśli już doszło do zawarcia umowy, nie można wzruszyć (unieważnić) poprzedzającej tę umowę decyzji administracyjnej (podobne stanowisko wynika z uchwały 5 sędziów z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPK 47/98, Lex nr 657416). NSA nie na dopatrył się natomiast tego rodzaju zależności między prawem osoby trzeciej a decyzją dekretową; unieważnienie tej ostatniej nie jest więc wykluczone, mimo oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Nie wdając się w polemikę z argumentami wyrażonymi w uzasadnieniu cytowanej uchwały, TK stwierdza, że może ona mieć znaczenie tylko w odniesieniu do użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz osób trzecich przed zmianami wprowadzonymi ustawą z 29 września 1990 r., gdyż tylko w tym okresie prawo to powstawało dwuetapowo, tj. umowa notarialna musiała być poprzedzona decyzją administracyjną.

Odmienne stanowisko wynika z późniejszych orzeczeń NSA. W wyroku z 24 maja 2013 r. (sygn. akt I OSK 2168/11, Lex nr 1329359) NSA uznał, że; „[o]ddanie gruntów – przejętych w trybie dekretu (...) – w użytkowanie wieczyste w drodze decyzji administracyjnej lub umowy cywilnoprawnej innym podmiotom, dopóki decyzje te lub umowy pozostają w obrocie prawnym, uniemożliwia oddanie tych gruntów w użytkowanie wieczyste właścicielowi lub jego następcom prawnym na podstawie art. 7 ust. 2 tego dekretu”. Takie stanowisko wyraził wcześniej WSA w Warszawie w wyroku z 27 października 2011 r. (sygn. akt I SA/Wa 408/11). W cytowanej tezie wyroku NSA o sygn. akt I OSK 2168/11 znalazło się też ogólne stwierdzenie, zgodnie z którym „[p]rzedmiotem postępowania w trybie uregulowanym w przepisie art. 7 ust. 2 (...) mogą być jedynie grunty stanowiące własność gminy, będące w jej posiadaniu, do których innym osobom nie przysługuje żadne prawo”. Do tej myśli nawiązuje wprost wyrok

z 16 kwietnia 2014 r. (sygn. akt I OSK 2224/12, Lex nr 1461237), w którym NSA – podkreślając obowiązujący cywilnoprawny, sądowy tryb rozwiązywania umowy użytkowania wieczystego – przyjął, że sąd administracyjny nie ma kompetencji do ingerowania w prawo użytkowania wieczystego ustanowione na rzecz osoby trzeciej, a w konsekwencji – jego istnienie musi uznać za podstawę odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela gruntu warszawskiego. W tezie tego wyroku znalazło się też ogólne stwierdzenie, że „odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela gruntu może nastąpić także z przyczyn innych niż dekretowe”.

3.5.4. Podsumowując ten fragment analizy orzecznictwa sądowego, TK stwierdza, że fakt oddania gruntu w użytkowanie wieczyste osobom trzecim w procesach dekretowych powinien być brany pod uwagę zarówno jako przeszkoda do stwierdzenia nieważności zapadłej w przeszłości odmownej decyzji dekretowej (gdy traktowany jest jako dowód wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.), jak i jako przyczyna odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela przy rozpatrywaniu wniosku opartego na art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, czy to dotąd nierozpatrzonego, czy to rozpatrywanego ponownie na skutek unieważnienia pierwotnej decyzji. Z przeglądu orzecznictwa wynika, że nastąpiła zmiana podejścia sądów administracyjnych do prawa osoby trzeciej do gruntu, w każdej z dwu ról, jakie to prawo może odgrywać. Po początkowym negowaniu wpływu użytkowania wieczystego gruntu przez osobę trzecią na stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej, a także – możliwości ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela, obecnie, w drugiej dekadzie XXI w., sądy traktują ten fakt jako przypadek wywołania przez decyzję administracyjną nieodwracalnych skutków prawnych, co stanowi przeszkodę do jej unieważnienia, a także – jako przesłankę negatywną uzasadniającą nieuwzględnienie roszczenia dekretowego.

3.5.5. Przedstawione stanowisko orzecznictwa ma pełne uzasadnienie zarówno w założeniach ogólnych, dotyczących prawnej możliwości uczynienia zadość roszczeniu, jak i w procedurze administracyjnej. Z punktu widzenia oceny dokonywanej przez Trybunał, najważniejszy jest jednak konstytucyjnoprawny aspekt odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego.

Zasadnicze znaczenie dla określenia dopuszczalnych granic rozstrzygnięć nadzorczych (odnoszących się do zapadłych w przeszłości odmownych decyzji dekretowych), jak i obecnie podejmowanych decyzji w sprawie roszczenia restytucyjnego ma wyrok TK z 12 maja 2015 r. o sygn. P 46/13, w którym TK orzekł, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu TK zwrócił uwagę na konflikt między zasadą praworządności, która wymaga wyeliminowania z obiegu prawnego decyzji dotkniętych rażącymi wadami prawnymi, a zasadą ochrony praw nabytych (ekspektatywy) i zaufania do prawa. TK uznał, że zasada praworządności nie przemawia za rozwiązaniem umożliwiającym wzruszenie decyzji administracyjnej, która przez kilkadziesiąt lat korzystała z domniemania zgodności z prawem, a na jej podstawie określone podmioty uzyskały prawa, zwłaszcza gdy stwierdzenie nieważności ma się opierać na niedookreślonej przesłance rażącego naruszenia prawa. TK stwierdził wreszcie, że „stabilizacja stanów faktycznych, po upływie określonego czasu, leży w interesie porządku publicznego”.

Choć w stanie faktycznym, na tle którego zapadł przywołany wyrok TK, rozstrzygnięcie działało na korzyść byłego właściciela nieruchomości warszawskiej, sformułowana w nim teza ma znaczenie ogólne. Wyrok stwierdza bowiem istnienie niezgodnego z Konstytucją pominięcia legislacyjnego i zobowiązuje ustawodawcę

do uzupełnienia unormowań zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego, zapewne treści jego art. 156, przez wprowadzenie nowej, dodatkowej, przesłanki wyłączającej dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej po upływie długiego okresu od jej wydania. TK uwzględnił zarówno przyczynę potencjalnego stwierdzenia nieważności („rażące naruszenie prawa”), która – po wielu latach od wydania decyzji – może budzić wątpliwości, jak i stan prawny powstały na skutek wydania wadliwej decyzji. Tym samym TK wypowiedział się za koniecznością stabilizacji stanu prawnego ukształtowanego w odległej przeszłości, choćby jego podstawą była wadliwa decyzja administracyjna. Ogólne założenie, na którym opierają się rozwiązania prawnomaterialne i proceduralne (zarówno w prawie administracyjnym, jak i cywilnym), przyjmujące, że nieważność czynności konwencjonalnej działa z mocą wsteczną, tj. pociąga za sobą skutek *ex tunc*, musi być – w ocenie TK – ujmowane elastycznie, z uwzględnieniem wymagania bezpieczeństwa prawnego i praw innych osób. Postulat ten jest szczególnie doniosły w dziedzinie szeroko pojętego obrotu nieruchomościami, gdyż – jak wskazują liczne instytucje prawne, zwłaszcza prawa rzeczowego z systemem ksiąg wieczystych i rękojmą wiary publicznej – stabilizacja stosunków własnościowych w tym zakresie ma znaczenie dla rozwoju gospodarczego państwa czy miasta.

Trybunał zwraca uwagę, że przywołany wyrok znajduje pełne zastosowanie do wypadków, gdy gmina bądź państwo dokonały w przeszłości rozporządzenia nieruchomością, przejętą na podstawie dekretu, warszawskiego na rzecz osoby trzeciej. W takiej sytuacji, przeciwko uwzględnieniu roszczenia restytucyjnego byłego właściciela nieruchomości przemawia nie tylko niemożliwość prawna ustanowienia użytkownika wieczystego, ale sprzeciwia się temu także aksjologia Konstytucji. Uczynienie zadość roszczeniu dekretowemu wymagałoby bowiem pozbawienia praw innej osoby, destabilizując w ten sposób stan prawny nieruchomości.

W wyroku o sygn. P 46/13 TK nie wskazał okresu, po którym należałoby odstąpić od stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Jednak nie bez znaczenia – zwłaszcza w rozpatrywanej sprawie - jest okoliczność, że stan faktyczny, na tle którego zapadło rozstrzygnięcie, dotyczy roszczeń dekretowych. TK stwierdza, że gdyby ustawodawca wykonał wyrok o sygn. P 46/13 i ustanowił przepis ograniczający w czasie dopuszczalność wydawania rozstrzygnięć nadzorczych prowadzących do unieważnienia decyzji administracyjnej, problem konstytucyjny poddany Trybunałowi do rozstrzygnięcia w obecnie rozpatrywanej sprawie w znacznej mierze byłby nieaktualny. Mogłoby się bowiem okazać, że odmowne decyzje dekretowe, podejmowane kilkadziesiąt lat temu, współcześnie nie podlegają już unieważnieniu. Tym samym istotnemu zmniejszeniu uległaby liczba przypadków, gdy – współcześnie – ponownie zgłaszane są roszczenia dekretowe.

3.6. Podsumowanie.

Podsumowując prezentację rozstrzygnięć sądowych na tle art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, TK odnotowuje pewną chwiejność orzecznictwa w sprawach dotyczących przesłanek odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego, która w praktyce prowadzi do faktycznej nierówności podmiotów znajdujących się w zbliżonej sytuacji prawnej. W ocenie Trybunału, mimo wskazanych wahań judykatury, można jednak dostrzec wyraźną tendencję do poszerzenia zakresu okoliczności uzasadniających odmowę ustanowienia użytkownika wieczystego. Chodzi – po pierwsze – o uwzględnianie aktualnego w chwili wydawania decyzji planu zagospodarowania przestrzennego i przeznaczenia gruntu na cele użyteczności publicznej oraz – po drugie – o uwzględnienie istnienia „trwałych” praw rzeczowych osób trzecich do gruntu (własności i użytkowania wieczystego).

Nawiązując bezpośrednio do cytowanych tez orzeczeń sądowych, a także własnych wyroków, m.in. w sprawach zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, zasiedzenia i ogra-

niczenia w czasie wzruszalności decyzji administracyjnej, Trybunał stwierdza, że w świetle bogatego orzecznictwa dotyczącego roszczeń dekretowych trudno uznać, by – jak twierdzi Wnioskodawca – kwestionowany art. 214a u.g.n. „wprowadza[ł] nieznanne dotychczas przesłanki odmowy uwzględnienia wniosków dekretowych na rzecz osób uprawnionych” (s. 9 wniosku). Wszystkie wskazane w tym przepisie okoliczności uzasadniające odmowę ustanowienia użytkownika wieczystego gruntu na rzecz byłego właściciela występowały w sprawach rozpatrywanych przez sądy. Prawdą jest natomiast, że w praktyce nie zawsze były traktowane jako podstawa wydania decyzji odmownej. Zdaniem Trybunału, dotychczasowe ustalenia dowodzą już jednak dostatecznie, że teza Wnioskodawcy, jakoby art. 214a u.g.n. był „kolejną próbą ograniczenia uprawnień byłych właścicieli poprzez wprowadzenie bardzo znaczącego rozszerzenia przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego w porównaniu do stanu prawnego wynikającego z dekretu warszawskiego” (s. 8 wniosku), jest oderwana od stanu prawnego ukształtowanego w ciągu 70 lat, jakie upłynęły od wydania dekretu warszawskiego. Kwestionowany we wniosku art. 214a u.g.n. wyraża dążenie ustawodawcy do ujednoczenia i uporządkowania obowiązujących i stosowanych w praktyce przesłanek odmowy ustanowienia prawa użytkownika wieczystego na rzecz byłego właściciela gruntu warszawskiego.

Jako podsumowanie rozwoju judykatury i własnych ustaleń Trybunał uznaje za celowe zacytowanie tezy wyroku WSA z 1 lipca 2010 r. (sygn. akt I SA/Wa 731/10, Lex nr 673626), w którym czytamy:

„1. Nie ma prawnej możliwości wyizolowania przepisów dekretu (...) z obowiązującego systemu prawa. Aktualnie przepisy tego aktu należy rozpatrywać z uwzględnieniem jego miejsca w całym systemie prawa, którego dekret ten jest częścią. Brak jest podstaw prawnych do całkowitego wyalienowania tej regulacji prawnej z systemu prawa. Skoro zatem dekret, tak jak każda obowiązująca regulacja prawna, stanowi element systemu prawa obowiązującego w Polsce, to nie można jego zapisów analizować, rozumieć i stosować w oderwaniu od pozostałych norm tego systemu.

2. Wykładni art. 7 ust. 2 dekretu (...) nie można dokonywać w oderwaniu od pozostałych norm prawnych składających się na obowiązujący system prawa.

3. Organ administracji publicznej rozstrzygający o zasadności wniosku dekretowego musi rozważyć, czy stan prawny gruntu oraz znajdującego się na nim budynku pozwala na wydanie decyzji o ustanowieniu prawa użytkownika wieczystego oraz umożliwia jej wykonanie, poprzez określenie warunków zawarcia umowy, o której mowa w art. 7 ust. 3 dekretu (...).”

4. Ocena zgodności art. 214a u.g.n. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

4.1. Zakres i porządek kontroli.

4.1.1. Jak już wskazano (cz. III pkt 1.4. uzasadnienia), TK najpierw poddaje kontroli zgodność wprowadzanego ustawą nowelizującą art. 214a u.g.n. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji, a następnie oceni zgodność tego przepisu odczytywanego w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. z art. 2 Konstytucji.

Zakwestionowany art. 214a u.g.n. ustanawia w pięciu punktach przesłanki odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego gruntu, przejętego na podstawie dekretu warszawskiego, na rzecz byłego właściciela (jego następcy prawnego). We wniosku Prezydenta trudno znaleźć precyzyjne wskazanie argumentów za naruszeniem art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wnioskodawca nie odniósł się do określonych w tym przepisie poszczególnych przesłanek odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego. Poza ogólnym zarzutem naruszenia praw majątkowych, czy wręcz wywłaszczenia, kwestionowane jest tylko zbyt szerokie ujęcie przesłanki wskazanej w art. 214a pkt 1 u.g.n. Prezydent zarzuca mianowicie,

że odwołanie się do przesłanki przeznaczenia lub wykorzystywania nieruchomości na cele publiczne w rozumieniu art. 6 u.g.n. jest zbyt szerokie. Jeśli chodzi o przesłanki wskazane w art. 214a pkt 2-5 u.g.n., to – zdaniem Wnioskodawcy – są one związane nie z ochroną celów publicznych, lecz „z chęcią ochrony podmiotów rozpatrujących wnioski dekretowe przed koniecznością rozwiązywania często skomplikowanych stanów faktycznych i prawnych związanych z zagospodarowaniem terenów objętych działaniem dekretu warszawskiego” (s. 10 wniosku).

4.1.2. Chociaż zarzuty dotyczące naruszenia praw majątkowych odnoszą się – w tej samej mierze – do wszystkich punktów art. 214a u.g.n., ze względu na zróżnicowanie zawartych w kwestionowanym przepisie przyczyn odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego, zdaniem TK – co do każdego z punktów z osobna – konieczne jest ustalenie, czy wynikająca z niego norma ogranicza uprawnienie przysługujące byłemu właścicielowi, a – w razie pozytywnej odpowiedzi – zbadanie, czy ograniczenie to mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

TK zwraca jednak uwagę, że przesłanki z art. 214a u.g.n., mimo swej odrębności, nie mają charakteru rozłącznego. Przykładowo, przesłanka odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego ujęta w art. 214a pkt 5 u.g.n. (brak możliwości dokonania zgodnego z prawem podziału nieruchomości) może się nakładać na okoliczności wskazane w pozostałych punktach art. 214a u.g.n. W założeniu ustawodawcy spełnienie jednej z przesłanek uzasadnia już odmowną decyzję dekretową, a wystąpienie – dodatkowo – innej przesłanki wzmacnia tylko podstawę decyzji.

Badanie zarzucanych we wniosku ograniczeń prawa majątkowego, wynikającego z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, TK rozpoczyna od analizy tych punktów kontrolowanego art. 214a u.g.n., w wypadku których *de lege lata* wątpliwe jest przysługiwanie byłemu właścicielowi roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Zdaniem TK, taka sytuacja zachodzi na tle art. 214a pkt 2 i 5 u.g.n.

4.2. Ocena konstytucyjności art. 214a pkt 2 i 5 u.g.n.

4.2.1. W art. 214a pkt 2 u.g.n. ustawodawca przewiduje odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz „dotychczasowego właściciela” gruntu ze względu na sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości osobom trzecim. Wszystkie przedstawione wyżej argumenty, wywodzone z treści samego art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego (warunek posiadania gruntu), z aktualnego brzmienia art. 156 § 2 k.p.a., a zwłaszcza z cytowanych wcześniej orzeczeń NSA oraz wyroku TK o sygn. P 46/13, stwierdzającego niekonstytucyjne pominięcie prawodawcze, wskazują, że w obowiązującym stanie prawnym, także bez wprowadzenia do systemu prawa ocenianego przepisu, roszczenie restytucyjne byłego właściciela nie mogłoby być zrealizowane. Twierdzenie, że w okolicznościach objętych hipotezą art. 214a pkt 2 u.g.n. przysługuje mu roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego, może być sformułowane tylko przy całkowitym ignorowaniu obowiązującego stanu prawnego. W stanie faktycznym z art. 214a pkt 2 u.g.n. były właściciel na ogół nie spełniał przesłanki roszczenia restytucyjnego w postaci posiadania gruntu, a co ważniejsze – gmina nie ma prawnej możliwości uczynienia zadość jego roszczeniu, gdyż wcześniej rozporządziła nieruchomością. W tej sytuacji organ orzekający w postępowaniu nadzorczym – ze względu na treść art. 156 § 2 k.p.a. – nie powinien stwierdzać nieważności decyzji odmownej, a w razie podejmowania obecnie decyzji dekretowej – ze względu na treść art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. – powinien odmówić ustanowienia użytkowania wieczystego. W obu wypadkach odmowa uwzględnienia wniosku dekretowego znajduje podstawę prawną w obowiązujących przepisach, które z kolei mają swe aksjologiczne, zakorzenione konstytucyjnie uzasadnienie. Służą bowiem stabilizacji porządku prawnego i ochronie praw innych osób.

TK podziela, zawartą w piśmie z 14 września 2015 r., ocenę Prezydenta m.st. Warszawy, zdaniem którego art. 214a pkt 2 u.g.n. „stanowi wyraz poszanowania zasady pewności obrotu prawnego oraz stabilizacji sytuacji prawnej osób fizycznych i prawnych, którym służy obecnie prawo własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, będących przedmiotem wniosku podlegającego rozpoznaniu w trybie art. 7 dekretu. Należy bowiem dążyć do zadośćuczynienia słusznym roszczeniom byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, jednakże nie za cenę wyrządzenia nowych krzywd obecnym właścicielom i użytkownikom wieczystym przedmiotowych nieruchomości, w tym właścicielom lokali mieszkalnych, z którymi są związane udziały w nieruchomości wspólnej obejmującej prawo własności budynku, z którego lokale te zostały wyodrębnione oraz prawo użytkowania wieczystego gruntu, na którym ten budynek został wybudowany” (s. 16 pisma).

Trybunał stwierdza, że skoro – w stanie faktycznym objętym hipotezą art. 214a pkt 2 u.g.n. – *de lege lata* roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu na rzecz byłego właściciela nie może być zaspokojone, na tle tego przepisu nie można mówić o pozbawieniu czy ograniczeniu prawa majątkowego. Oceniany przepis w istocie nie zmienia obowiązującego stanu prawnego, a skutkiem jego wejścia w życie będzie usunięcie wątpliwości, które – wobec rozproszenia materiału normatywnego – pojawiają się w praktyce. W konsekwencji doprowadzi do pełnego jej ujednoczenia.

Wobec nienaruszenia prawa majątkowego, Trybunał stwierdza zgodność art. 214a pkt 2 u.g.n. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Tym samym, według ustalonego stanowiska TK, bezprzedmiotowa jest ocena przepisu z punktu widzenia zasady proporcjonalności, tj. art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oceny takiej Trybunał dokonuje, gdy – w związku z uznaniem niekonstytucyjności ograniczenia prawa – zachodzi potrzeba ustalenia, czy naruszenie to znajduje usprawiedliwienie w innych, konstytucyjnie chronionych wartościach.

4.2.2. Art. 214a pkt 5 u.g.n. dotyczy sytuacji, gdy nie jest możliwe dokonanie zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której jedynie część jest przedmiotem roszczenia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Są to wypadki, gdy grunt pochodzący z dawnej nieruchomości hipotecznej został uregulowany wraz z innymi sąsiednimi gruntami w nowej księdze wieczystej, a zatem stanowi obecnie jedynie część nieruchomości, która to nieruchomość została zabudowana lub w inny sposób trwale zagospodarowana w okresie powojennym. TK zwraca uwagę, że samo przyłączenie wyłączonego gruntu do innej nieruchomości i objęcie go wspólną księgą wieczystą w sensie prawnym oznacza brak przedmiotu, którego dotyczy roszczenie; grunt – choć fizycznie istnieje – przestał być rzeczą (nieruchomością) w sensie prawnym. Wystąpienie tej przesłanki nie przesądzałoby jeszcze o niemożliwości uczynienia zadość roszczeniu byłego właściciela. Jak długo możliwe jest dokonanie podziału nowo utworzonej nieruchomości, tak długo możliwy jest powrót do stanu poprzedniego, tj. geodezyjne wydzielenie działki (działek), których własność została odjęta na podstawie dekretu warszawskiego i założenie księgi wieczystej. W ten sposób doszłoby do odtworzenia nieruchomości wyłączonej, na której można by ustanowić użytkowanie wieczyste. Decydujące znaczenie dla określenia stanu faktycznego ujętego w art. 214a pkt 5 u.g.n. ma jednak wyrażona w tym przepisie *expressis verbis* okoliczność w postaci „brak[u] możliwości zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału”. Tak ujęta przesłanka negatywna ustanowienia użytkowania wieczystego oznacza, że – z założenia – chodzi w nim wyłącznie o sytuacje, gdy *de lege lata* nie jest możliwe ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela. Podobnie jak w poprzednim punkcie oceny, także tutaj TK stwierdza, że w sytuacji ujętej w art. 214a pkt 5 u.g.n. były właściciel nie może liczyć na ustanowienie prawa rzeczowego. Organ nie może bowiem działać wbrew obowiązującym przepisom i dokonywać podziału nieruchomości tam, gdzie to nie jest prawnie dopuszczalne.

Prezydent m.st. Warszawy wyjaśnił, że „[b]ardzo często dokonanie podziału tej obecnie

istniejącej nieruchomości w celu wydzielenia z niej części gruntów, które mają zostać zwrócone na rzecz następców prawnych dawnych właścicieli, nie jest możliwe ze względu na usytuowanie budynków na gruntach pochodzących z więcej niż jednej dawnej nieruchomości hipotecznej oraz braku pionowych płaszczyzn tworzonych przez ściany oddzielenia przeciwpożarowego usytuowane na całej wysokości budynku od fundamentu do przykrycia dachu albo przez ściany usytuowane na całej wysokości budynku wyraźnie dzielące budynek na dwie odrębnie wykorzystywane części (art. 93 ust. 3b nowelizowanej ustawy [u.g.n.] albo przebiegu takich pionowych płaszczyzn, zgodnie z którymi można byłoby dokonać podziału budynku, w innym miejscu niż granica dawnej nieruchomości hipotecznej podlegająca «odtworzeniu»» (s. 20 pisma z 14 września 2015 r.).

Przesłanka z art. 214a pkt 5 u.g.n. nawiązuje też do definicji „ładu przestrzennego” zawartej w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778), której art. 2 pkt 1 stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa „ładzie przestrzennym”, należy przez to rozumieć „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. TK przyznaje, że określenie ładu przestrzennego pozostawia pewien margines swobodnej oceny. Prawna możliwość dokonania w konkretnej sytuacji podziału nieruchomości i ustanowienia na jej części (na powrót wydzielonej i będącej odrębną nieruchomością) użytkowania wieczystego stanowi przedmiot decyzji organu. TK stwierdza jednak, że i w tym wypadku sytuacja byłego właściciela nie ulegnie zmianie na skutek wprowadzenia art. 214a u.g.n. Tak przed wejściem w życie kontrolowanego przepisu, jak i po jego wejściu w życie, prawna dopuszczalność „odtworzenia” nieruchomości pozostaje kwestią oceny dokonywanej przez organ administracji i weryfikowanej przez sąd. Prezydent m.st. Warszawy wskazuje, że bez stosowania przesłanki z art. 214a pkt 5 u.g.n. „obecnie jest możliwy zwrot części gruntów pochodzących z dawnych nieruchomości hipotecznych, jednakże ich powierzchnia lub kształt (np. pas gruntu o szerokości 2 m i długości 40 m) albo ich usytuowanie (np. plac zabaw zlokalizowany pomiędzy blokami powojennego osiedla domów wielorodzinnych stanowiącego funkcjonalną całość, fragment placu lub terenu zieleni publicznej itp.) rodzą poważne ryzyko, że po ich «zwrocie», następcy prawni byłych właścicieli będą dążyć do zmiany ich przeznaczenia, mającej na celu uzyskanie korzyści ekonomicznych z odzyskanej nieruchomości” (s. 22 pisma). Zdaniem TK, w opisanych przykładowo stanach faktycznych wydzielenie działek i tworzenie z nich nieruchomości zdecydowanie narusza ład przestrzenny i jest niedopuszczalne, niezależnie od sygnalizowanego przez Prezydenta m.st. Warszawy ryzyka zmiany dotychczasowego ich przeznaczenia.

W konsekwencji TK stwierdza, że art. 214a pkt 5 u.g.n. nie narusza praw majątkowych byłych właścicieli gruntów warszawskich, gdyż nie zmienia ich położenia prawnego wynikającego z obowiązujących już przepisów. Podobnie jak w wypadku rozważanym wyżej (cz. III pkt 4.2.1. uzasadnienia), przepis porządkuje istniejący stan prawny.

4.3. Ocena konstytucyjności art. 214a pkt 3 u.g.n.

4.3.1. Przystępując do oceny zgodności z Konstytucją art. 214a pkt 3 u.g.n., w nawiązaniu do wcześniej uczynionego zastrzeżenia o możliwym pokrywaniu się okoliczności wyodrębnionych w poszczególnych punktach art. 214a u.g.n., Trybunał przyjmuje, że grunt będący przedmiotem roszczenia dekretowego pozostaje własnością gminy czy państwa, nie jest oddany w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej, a także – prawnie możliwe jest dokonanie podziału nieruchomości w taki sposób, by odtworzyć nieruchomość gruntową wywłaszczoną w 1945 r. W przeciwnym razie, odmowa „zwrotu” znajduje swe

usprawiedliwienie już w treści art. 214a pkt 2 lub 5 u.g.n., przepisach uznanych wyżej za zgodne z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ponadto TK zakłada, że wykonywanie prawa przez byłego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a ubiegający się o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu fizycznie władał nim w chwili składania wniosku dekretowego.

Ten fragment badania konstytucyjności dotyczy tylko tych sytuacji, w których nie zachodzą przesłanki z pkt 2 i 5, a zatem ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz dotychczasowego właściciela jest prawnie możliwe i dopuszczalne. Innymi słowy: w obowiązującym stanie prawnym, bez wprowadzenia przesłanek odmowy ujętych w art. 214a pkt 3 u.g.n., organ administracji nie mógłby odmówić uwzględnienia wniosku dekretowego.

4.3.2. Zgodnie z art. 214a pkt 3 u.g.n., podstawę odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego ma stanowić okoliczność „zabudow[*y*] przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonan[*ej*] po wejściu w życie dekretu (...), której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu”. W powołanym piśmie Prezydent m.st. Warszawy wyjaśnił, że jest to „pożądane rozwiązanie skomplikowanych sytuacji prawnych panujących np. na często wielohektarowych terenach rolnych objętych działaniem dekretu, na których zostały wybudowane po 1945 r. rozległe osiedla domów wielorodzinnych, między innymi takie jak osiedla «Czerniaków», «Stegny» czy «Służew» na Mokotowie. Miałby on również zastosowanie do pojedynczych nieruchomości, na których istnieje powojenna zabudowa, której wartość znacznie przenosi wartość zajętego na ten cel gruntu” (s. 18 pisma). Prezydent m.st. Warszawy wyjaśnił, że – na tle obowiązujących obecnie przepisów – w wypadku gdy zachodzą określone w art. 7 dekretu warszawskiego przesłanki ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu, ale budynek na nim posadowiony został wzniesiony po wojnie, dochodzi do sytuacji, w której konieczna jest sprzedaż takiego budynku przez miasto stołeczne Warszawę lub Skarb Państwa na rzecz byłych właścicieli gruntu. Zgodnie bowiem z art. 31 u.g.n., oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń. Sprzedaż ta jest jednak niewykonalna ze względu na możliwości ekonomiczne wnioskodawców (chodzi np. o sprzedaż wielopiętrowego bloku z wielkiej płyty, znajdującego się na gruncie, którego dotyczy wniosek). „Powoduje to wraz z innymi czynnikami trwały stan niemożności zakończenia postępowania dekretowego ostateczną, zgodną z prawem i wykonalną decyzją” (tamże).

4.3.3. W ocenie TK, za rozwiązaniem przyjętym w art. 214a pkt 3 u.g.n. przemawiają istotne racje ekonomiczne, uwzględniane przez ustawodawcę w kształtowaniu stosunków własnościowych. Prawu cywilnemu znana jest instytucja tzw. przewłaszczenia, regulująca konflikt interesów związany z budową na cudzym gruncie. Stan faktyczny objęty hipotezą art. 214a pkt 3 u.g.n. jest wprawdzie inny niż regulowany w art. 231 k.c., gdyż państwo lub gmina, budując na gruntach, których własność uzyskały na mocy dekretu warszawskiego, inwestowały we własną nieruchomość. Jednak żądanie ustanowienia użytkowania wieczystego przez poprzedniego właściciela jest – w pewnym sensie – roszczeniem z art. 231 k.c. *à rebours*: podmiot, który nie inwestował, żąda przeniesienia na niego prawa do gruntu, z którym wiąże się własność budynków. Celowość przywołania w tym miejscu art. 231 k.c. polega na tym, że – czego dowodem jest ten przepis – wobec dominującej wartości naniesień ustawodawca kieruje się względami gospodarczymi i wbrew podstawowej regule prawa rzeczowego (*superficies solo cedit*) podporządkowuje własność gruntu racjonalności ekonomicznej: skoro właściciela nie stać na pokrycie kosztów naniesień, własność powinna przejść na tego, kto poniósł ich koszt. Taka myśl legła też u podstaw ocenianego art. 214a pkt 3 u.g.n. Ustawodawca przyjął, że skoro wartość zabudowy znacznie przewyższa wartość gruntu, podmiot, który zainwestował, musi zachować prawo do gruntu, eliminując tym

samym roszczenie restytucyjne poprzedniego właściciela.

4.3.4. Okolicznością mającą istotne znaczenie dla oceny art. 214a pkt 3 u.g.n. jest fakt, że w okresie obowiązywania ustawy z 1958 r. (do 1 sierpnia 1985 r.) odmowa ustanowienia prawa rzeczowego na rzecz poprzedniego właściciela była uzasadniona „niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na cele określone w art. 3 niniejszej ustawy” (art. 54 ust. 1). Oznaczało to w szczególności, że odmowna decyzja dekretowa była uzasadniona, gdy nieruchomości okazały się niezbędne „dla planowej realizacji na ich terenie budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego” (art. 3 ust. 2 ustawy z 1958 r.; z ust. 3 wynikało, że inwestorem mogły być też organizacje spółdzielcze). Wyraźna jest daleko idąca zbieżność przesłanek odmowy ustanowienia prawa przewidzianych w ustawie z 1958 r. i obecnie ocenianej przesłanki z art. 214a pkt 3 u.g.n. Dodatkowo trzeba podkreślić, że – ponieważ po zmianie ustrojowej państwo w zasadzie wycofało się z finansowania budownictwa mieszkaniowego – hipoteza kontrolowanego przepisu, której jednym z elementów jest wzniesienie budynków ze środków publicznych, współcześnie rzadko znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości. To spostrzeżenie wpływa istotnie na ustalenie zakresu zastosowania art. 214a pkt 3 u.g.n. Jeśli bowiem odmowna decyzja dekretowa podyktowana okolicznościami wskazanymi w tym przepisie zapadła pod rządem ustawy z 1958 r. albo wcześniej (ze względu na moc wsteczną art. 54 tej ustawy), odpowiadała obowiązującemu prawu i nie może być podważana, nawet jeśli ustawa późniejsza (z 1985 r.) uchyliła przepis stanowiący jej podstawę, nie zastępując go nowym. TK w rozpatrywanej sprawie, o czym była już mowa, nie kontroluje postanowień wcześniejszych ustaw. Ich skutki prawne porządek prawny musi więc uznawać za wiążące.

Wskazana okoliczność, zdaniem TK, nie może pozostawać bez wpływu na ocenę nierozpoznanych dotąd wniosków dekretowych, dotyczących stanów faktycznych objętych hipotezą kontrolowanego przepisu (dokonania przez podmiot publiczny zabudowy o wartości znacznie przewyższającej wartość gruntu). Wprawdzie *de lege lata* – wobec uchylecia w 1985 r. ograniczeń wprowadzonych przez ustawę z 1958 r. – roszczenie dekretowe do gruntów zajętych pod zabudowę realizowaną przez podmioty publiczne, zwłaszcza pod budownictwo mieszkaniowe, teoretycznie mogłyby być uwzględniane, jednak zarówno ich ekonomiczne uzasadnienie, jak i aksjologiczne podstawy takich decyzji budzą zasadnicze wątpliwości konstytucyjne. TK zwraca uwagę na nierówność, do której prowadziłyby uznanie, że współcześnie wydawane decyzje dekretowe, dotyczące gruntów spełniających przesłankę z art. 214a pkt 3 u.g.n., mogą ignorować fakt zabudowy dokonanej przez podmioty publiczne, zrealizowanej w okresie do 1985 r., kiedy to – zgodnie z art. 54 ustawy z 1958 r. – okoliczność ta decydowała o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego.

4.3.5. Zważywszy na dominującą funkcję mieszkaniową zabudowy dokonywanej przez państwo (miasto), którą podkreślił Prezydent m.st. Warszawy, za rozwiązaniem przyjętym w art. 214a pkt 3 u.g.n. przemawia aksjologia Konstytucji. Prawo do mieszkania, wywodzone z art. 75 Konstytucji, traktowane jest jako jedno z praw człowieka. Dlatego Trybunał nie może pominąć w swoich rozważaniach sytuacji osób mieszkających w budynkach stojących na gruntach, których dotyczą roszczenia. Ustawodawca konstytucyjny w art. 75 ust. 1 zobowiązał władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, a w art. 76 nakazał władzom publicznym chronić użytkowników i najemców. Wskazane przepisy Konstytucji, choć nie przyznają nikomu roszczenia o dostarczenie lokalu mieszkalnego (mieszkania), to jednak chronią prawo do lokalu, jeśli zostało uzyskane zgodnie z prawem. Władze publiczne posiadają swobodę wyboru środków realizacji polityki mieszkaniowej. Suma przyznanych praw musi jednak zapewniać lokatorom realną ochronę, a jej ograniczenie poniżej niezbędnego minimum stanowiłoby naruszenie Konstytucji (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 75 Konstytucji, teza 8, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III,

Warszawa 2003, s. 6). TK zwraca uwagę, że w polskim systemie prawnym zawsze obowiązywały i nadal obowiązują, także w wolnorynkowym systemie gospodarczym, ustawy wspierające – na zasadach preferencyjnych – budownictwo mieszkaniowe, zwłaszcza „zbiorowe” (kredyty mieszkaniowe, premie za oszczędzanie, TBS).

Cechą lokatora, konsumenta, użytkownika i najemcy jest słabsza pozycja rynkowa (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 76 Konstytucji, teza 4, tamże, s. 3). Jej elementami, mającymi istotne znaczenie na gruncie niniejszej sprawy, są m.in. mniejsze możliwości organizacyjne, finansowe, negocjacyjne oraz w zakresie dostępu do informacji. W tym zakresie wsparcie władz publicznych dla najemców i lokatorów należy uznać za niezbędne. Reprywatyzacja nie może oznaczać zaniechania prowadzenia publicznej gospodarki lokalowej, objawiającej się m.in. kontrolą poziomu opłat za takie lokale, oraz zaniechania stanu nieruchomości – zarówno przez ich komunalnego gospodarza, który mając świadomość roszczeń, zaniechał prowadzenia jakichkolwiek remontów, jak i nowego-starego właściciela, który w celu pozbycia się dotychczasowych lokatorów, doprowadzi nieruchomość do ruiny (zob. B. Zdziennicki, *Reprywatyzacja w świetle zasad prawa*, „Studia Prawnicze” nr 3/2015, s. 7 i podane tam przykłady). TK nie może pozostać obojętny na liczne doniesienia o działaniu tzw. czyścicieli kamienic, którzy po uzyskaniu użytkowania wieczystego gruntu i – tym samym – potwierdzeniu własności budynku szykanują najemców mieszkań, chcąc zmusić ich do jak najszybszej rezygnacji z najmu i opuszczenia lokalu.

Ochrona praw lokatorów może prowadzić również do ograniczenia zakresu ochrony praw innych osób, w szczególności właścicieli budynków. To, w jaki sposób ustawodawca ukształtuje relacje między prawem własności oraz normami wywodzonymi z art. 75 i art. 76 Konstytucji, podlega ocenie na płaszczyźnie art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji TK stwierdza, że w świetle art. 75 Konstytucji, zobowiązującego władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłych właścicieli gruntów warszawskich zajętych pod budowę takich obiektów należy traktować jako mieszczącą się w granicach zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

4.3.6. Oceniając art. 214a pkt 3 u.g.n. należy uwzględnić, że z założeń ogólnych systemu prawa wynika, że „zabudowa przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego”, której dotyczy ten przepis, służy zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, a wypadki zajęcia gruntu pod budownictwo mieszkaniowe są tylko przykładem realizacji celu publicznego. Tym samym analiza konstytucyjności pkt 3 art. 214a u.g.n. zbiega się z analizą pkt 1 tegoż przepisu (zob. cz. III pkt 4.5. uzasadnienia).

W konsekwencji Trybunał uznaje, że przewidziana w ocenianych przepisach odmowa uwzględnienia roszczenia restytucyjnego jest uzasadniona wartościami chronionymi przez Konstytucję. TK stwierdza zatem, że art. 214a pkt 3 u.g.n. jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.4. Ocena konstytucyjności art. 214a pkt 4 u.g.n.

4.4.1. Dodawany ustawą z 25 czerwca 2015 r. art. 214a pkt 4 u.g.n. za przesłankę odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela gruntu uznaje „odbudowę lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu (...), zniszczonych w latach 1939-1945 więcej niż w 66%”. Oceniany przepis dotyczy budynków posadowionych na gruntach objętych wnioskami byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, które zostały w znacznym stopniu zniszczone w czasie wojny, a następnie zostały odbudowane ze środków publicznych.

W tym wypadku, podobnie jak w punkcie poprzednim, *ratio* regulacji ma charakter ekonomiczny. Różnica polega na tym, że o ile w stanie faktycznym objętym hipotezą art. 214a pkt 3 u.g.n. budynki wzniesione ze środków publicznych na gruntach należących do

publicznego zasobu nieruchomości stanowią własność „publicznego inwestora”, o tyle w stanie faktycznym z art. 214a pkt 4 u.g.n. budynek odbudowany ze środków publicznych stanowi – jak wynika z art. 8 dekretu warszawskiego – własność byłego właściciela gruntu. Wypada przypomnieć, że dekret warszawski pozbawił własności gruntów, ale jednocześnie – przełamując zasadę *superficies solo cedit* – własność budynków (jeśli takie się ostały) pozostawił w ręku dotychczasowych właścicieli. Dlatego, zdaniem TK, na tle obecnie ocenianego przepisu, na skutek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego może dojść do zarzucanego przez wnioskodawcę pozbawienia prawa majątkowego w postaci własności budynku. Gdyby zapadła pozytywna dla byłego właściciela decyzja dekretowa, inaczej niż na tle art. 214a pkt 3 u.g.n., nie musiałby on kupować od miasta budynków posadowionych na gruncie, gdyż jest ich właścicielem. Rozliczenie poniesionych przez miasto nakładów na odbudowę lub remont budynku powinno się wtedy dokonać na podstawie odpowiednich przepisów prawa cywilnego.

4.4.2. Mimo zasadniczej odmienności statusu prawnego budynków, do których odnoszą się pkt 3 i 4 art. 214a u.g.n., zdaniem TK, ocena konstytucyjności obu przepisów jest zbieżna. Pierwszym argumentem za tym stanowiskiem jest zbliżone uzasadnienie ekonomiczne obu przesłanek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego. Wynika ono z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz. U. Nr 52, poz. 270), zgodnie z którym: „Naprawę budowli, położonych na Ziemiach Odzyskanych, zniszczonych więcej niż w 33%, a na pozostałym obszarze kraju więcej niż w 66%, uważa się za budowę nową”. Przepis ten daje wyobrażenie o stanie technicznym budynku, do którego odnosi się art. 214a pkt 4 u.g.n. Jeśli – w odniesieniu do Ziemi Odzyskanych – zniszczenie w 33% było kwalifikowane jako uzasadniające nową budowę, to zniszczenie w 66% oznacza całkowitą destrukcję budynku. Stąd, jak wskazuje Prezydent m.st. Warszawy, w ocenianym teraz przepisie chodzi o budynki często posadowione na fundamentach budynków przedwojennych lub wykorzystujące w swej konstrukcji piwnice takich budynków, ale począwszy od poziomu gruntu, zbudowane ze środków publicznych. Dzięki temu, że wskazany w przepisie stopień zniszczenia budynku (tj. 66%) nawiązuje do regulacji zawartej w ustawie o popieraniu budownictwa, na tle której posiadał znaczenie normatywne, w wielu wypadkach w odniesieniu do nieruchomości warszawskich był on urzędowo określany i znajduje odzwierciedlenie w dostępnej dokumentacji archiwalnej. Umożliwi to weryfikację przesłanki z art. 214a pkt 4 u.g.n. podczas rozpatrywania wniosków złożonych w trybie dekretu warszawskiego.

Przywołanie przepisów budowlanych pozwala stwierdzić, że choć formalnie budynki zniszczone w 66% stanowią własność byłych właścicieli gruntów, to – ponieważ są odbudowane ze środków publicznych, które właściciel musi zwrócić (jako nakład uczyniony na jego rzecz) – rachunek ekonomiczny dowodzi, że rzeczywista wartość prawa własności jest zdecydowanie niższa niż wartość rynkowa budynku będącego przedmiotem prawa.

4.4.3. TK stwierdza, że podczas badania zgodności z Konstytucją art. 214a pkt 4 u.g.n. konieczne jest uwzględnienie argumentów wskazanych w poprzednim punkcie uzasadnienia (cz. III pkt 4.3.5. uzasadnienia). Wiele budynków zniszczonych w czasie wojny, i następnie odbudowanych przez państwo lub gminę, zostało objętych publiczną gospodarką lokalami. Dla lokatorów mieszkań w kamienicach pozostających nadal w zarządzie komunalnym ich oddanie w ręce prywatnych właścicieli oznacza istotną zmianę sytuacji faktycznej i prawnej, w praktyce często – zdecydowane jej pogorszenie. W ocenie TK, o ile potrzeba ochrony lokatorów i wynikające z Konstytucji obowiązki państwa w tym względzie (art. 75 i art. 76), nie stanowiłyby jeszcze dostatecznej podstawy ograniczenia prawa byłych właścicieli, wynikającego z art. 214a pkt 4 u.g.n., o tyle w połączeniu z racjami ekonomicznymi i społecznymi rozstrzygają o uznaniu kontrolowanego przepisu za zgodny z Konstytucją.

W konsekwencji TK stwierdził, że art. 214a pkt 4 u.g.n. jest zgodny z art. 64 ust. 1

w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.5. Ocena konstytucyjności art. 214a pkt 1 u.g.n.

4.5.1. W art. 214a pkt 1 u.g.n. jako przesłankę odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego ustawodawca wskazał przeznaczenie lub wykorzystywanie gruntu na cele określone w art. 6 ustawy. Art. 6 u.g.n. zawiera katalog celów publicznych, ze względu na które dopuszczalne jest wywłaszczenie nieruchomości. Wśród tych celów ustawodawca wskazał m.in. budowę i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych. W wypadku, gdy wniosek byłego właściciela, podlegający rozpoznaniu w trybie art. 7 dekretu warszawskiego, dotyczyłby nieruchomości wykorzystywanej na jeden z celów wskazanych w art. 6 u.g.n., zgodna z prawem byłaby odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego. Wnioskodawca zarzucił, że odwołanie się w art. 214a pkt 1 u.g.n. do przesłanki przeznaczenia lub wykorzystywania na cele publiczne w rozumieniu art. 6 u.g.n. jest bardzo szerokie, gdyż przepis ten określa 17 sposobów wykorzystywania nieruchomości, a ponadto w pkt 10 wprowadza dodatkowo otwarty katalog, wskazując na inne cele publiczne, określone w odrębnych ustawach. Dodatkowo przesłanka ta oznacza, że zastosowanie nowych zasad byłoby możliwe również do terenów, które dopiero w przyszłości mogłyby zostać przeznaczone na cele publiczne (zob. s. 10 wniosku).

4.5.2. Ocenę konstytucyjności art. 214a pkt 1 u.g.n. TK rozpoczyna od stwierdzenia, że art. 6 u.g.n., choć rzeczywiście zawiera szeroki i niezamknięty katalog celów publicznych uzasadniających odjęcie własności, nie był dotąd kwestionowany jako przepis stanowiący podstawę wywłaszczenia i korzysta z domniemania zgodności z Konstytucją. Z przepisu tego, odczytanego w związku z art. 112 u.g.n., wynika norma określająca, w jakich wypadkach realizacja interesu publicznego może się dokonać kosztem interesu indywidualnego (prawa własności przysługującego osobie prywatnej). Można by powiedzieć, że wyliczenie zawarte w art. 6 u.g.n. stanowi egzemplifikację wartości, które w sposób bardziej ogólny ujęte są w art. 31 ust. 3 Konstytucji jako uzasadniające ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, a także – o które chodzi w art. 21 ust. 2 Konstytucji. TK w niniejszym postępowaniu nie weryfikuje konstytucyjności art. 6 u.g.n. i odrzuca zawartą we wniosku Prezydenta sugestię, jakoby katalog celów publicznych był zbyt szeroki. Jednocześnie TK stwierdza, że w oderwaniu od okoliczności danego przypadku nie można ocenić, czy dany cel publiczny (z listy zawartej w art. 6 u.g.n.) udałoby się zrealizować bez wywłaszczenia konkretnej nieruchomości. Nie jest zatem możliwe przeprowadzenie testu proporcjonalności *in abstracto*. Natomiast inną jest rzeczą, że w każdej sprawie wywłaszczeniowej – *in concreto* – musi nastąpić sprawdzenie, czy nieruchomość jest przydatna i rzeczywiście niezbędna (konieczna) dla realizacji celu publicznego wskazanego przez władzę podejmującą decyzję o wywłaszczeniu. Odpowiednie gwarancje proceduralne zawarte są w rozdziale 4 działu III u.g.n. („Wywłaszczenie nieruchomości”, art. 112-127), a w szczególności w przepisach regulujących konieczność zwrotu nieruchomości, która – we właściwym czasie – nie została wykorzystana na cel wskazany w decyzji (rozdział 6 u.g.n. „Zwrot wywłaszczonych nieruchomości”, art. 136-142).

4.5.3. TK stwierdza, że skoro cele publiczne wskazane w art. 6 u.g.n. uzasadniają pozbawienie prawa własności nieruchomości, to – tym bardziej – mogą stanowić podstawę nieuwzględnienia roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Skrajnie nieracjonalne byłoby przyznawanie prawa rzeczowego po to, by następnie wszczynać właściwą procedurę wywłaszczeniową. TK uznaje więc, że realizacja celu publicznego w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji może uzasadniać odmowę ustanowienia użytkowania

wieczystego gruntu na rzecz byłego właściciela, co nie znaczy, że w każdym konkretnym wypadku odmowa okaże się uzasadniona.

W tej sytuacji, zdaniem Trybunału, zachowanie konstytucyjnego standardu proporcjonalności zależy od ustalenia – na tle konkretnego stanu faktycznego – czy grunt wywłaszczony na podstawie dekretu był bądź jest konieczny do realizacji celu publicznego (o jego przydatności zwykle świadczą fakty dokonane). O konstytucyjności art. 214a pkt 1 u.g.n. decyduje fakt, że porządek prawny gwarantuje uprawnionemu sądową weryfikację przesłanek odmowy ustanowienia prawa. Jak zauważył Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 6 października 2015 r., ustawodawca, ingerując w uprawnienia majątkowe byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych), zapewnił proceduralne gwarancje ochrony ich roszczeń. Odmowne decyzje dekretowe podlegają bowiem kontroli sądowej. Zdaniem TK, w wypadku gruntów wykorzystanych na cele publiczne sądowa kontrola niezbędności gruntu dla realizacji celu publicznego stanowi wystarczające zabezpieczenie byłego właściciela przed arbitralnym stosowaniem przez władzę publiczną art. 214a pkt 1 u.g.n.

Trybunał zwraca uwagę na głos w dyskusji, jaka toczyła się podczas prac sejmowej podkomisji rozpatrującej senacki projekt ocenianej ustawy (strona internetowa Sejmu: www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?uid=5C34260309534C6FC1257E3F12D0). Na posiedzeniu 9 czerwca 2015 r. głos zabrał dyrektor Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m.st. Warszawy, który podkreślił, że miasto nie jest zainteresowane każdą nieruchomością, lecz tylko taką, która jest niezbędna dla osiągnięcia celów publicznych, które już są na niej realizowane. Chodzi o rozpoczęte inwestycje, a nie – wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy – takie, które dopiero w przyszłości mogłyby zostać podjęte. Dla przykładu wskazał nieuregulowany stan prawny 118 szkół znajdujących się na terenie miasta, a – ogólnie ujmując – ocenił, że około 200 nieruchomości ma szczególne znaczenie dla realizacji celów publicznych w mieście. Dyrektor zwrócił także uwagę, że art. 214a u.g.n. posługuje się sformułowaniem „można odmówić”, co znaczy, że odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego nastąpi tylko wówczas, gdy nieruchomość rzeczywiście będzie niezbędna do realizacji celu publicznego. TK zwraca uwagę, że stanowisko to jest zbieżne z prezentowanym przez sądy administracyjne, także w cytowanej wyżej uchwale NSA z 26 listopada 2008 r. (sygn. akt I OPS 5/08).

4.5.4. Analizując zgodność z Konstytucją odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu ze względu na przeznaczenie lub wykorzystanie go na cele publiczne, TK przypomina raz jeszcze o wieloletnim obowiązywaniu art. 54 ustawy z 1958 r. Na mocy tego przepisu, odczytywanego w związku z art. 3 ust. 1 tejże ustawy, legalną podstawą odmownej decyzji dekretowej była niezbędność nieruchomości „na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych”. Oceniając konstytucyjność art. 214a pkt 3 u.g.n. TK przyjął, że zbieżność przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego przewidzianych w ustawie z 1958 r. z tymi, które znalazły się w obecnie kontrolowanym przepisie, nie jest obojętna dla wyniku tej kontroli (zob. cz. III pkt 4.3.4. uzasadnienia). Teza ta ma pełne zastosowanie przy ocenie konstytucyjności art. 214a pkt 1 u.g.n.

4.5.5. Oceniając zgodność z Konstytucją art. 214a pkt 1 u.g.n., nie można pomijać stanowiska TK w sprawach dotyczących – najszerszej ujmując – ograniczeń prawa własności w związku z realizacją celów publicznych. W wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. SK 43/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175) TK uznał, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych i stwierdził, że „w szczególności nieruchomość wywłaszczona na określony cel publiczny nie musi zostać zwrócona w sytuacji, w której jest ona niezbędna dla realizacji innego celu publicznego”. Z kolei w wyroku z 13 marca 2014 r. (sygn. P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31), odpowiadając

na pytanie sądu dotyczące art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., który określa zakres obowiązku zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na cele publiczne, Trybunał stwierdził m.in., że „skoro w chwili złożenia przez byłych właścicieli wniosku o zwrot nieruchomości cel został już na niej zrealizowany, wówczas nie ma podstaw do jej zwrotu, nawet jeżeli realizacja celu nastąpiła zdecydowanie później niż przed upływem 10 lat od dnia wywłaszczenia”, który to termin realizacji celu publicznego wprowadził ustawodawca w kwestionowanym przepisie. Trybunał „nie odnalazł w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji argumentów, które stanowiłyby przeciwwagę dla konieczności ochrony interesów publicznych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, na których, w chwili złożenia wniosku o zwrot, planowany cel wywłaszczenia już zrealizowano”. W dalszym ciągu uzasadnienia, TK podzielił stanowisko pytającego sądu, że „nie jest zasadne przyznanie w tej sytuacji pierwszeństwa poprzednim właścicielom w odzyskaniu nieruchomości, na których został już zrealizowany cel publiczny (np. infrastruktura szkoły podstawowej)”, a niewątpliwie korzystne dla byłych właścicieli uznanie ich roszczeń o zwrot – zdaniem TK – „prowadzi nieraz do absurdalnych rozstrzygnięć”.

Rozstrzygnięcia te, choć nie dotyczyły roszczeń dekretowych, wskazują właściwy kierunek ich oceny. Można bowiem założyć, że wywłaszczenie będące skutkiem dekretu warszawskiego – generalnie rzecz ujmując – miało służyć realizacji celu publicznego, jakim było „racjonalne przeprowadzenie odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu” (art. 1 dekretu warszawskiego). Roszczenia byłych właścicieli o ustanowienie użytkowania wieczystego, oparte na przepisach dekretu warszawskiego, są w pewnym sensie odpowiednikiem roszczenia o zwrot nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny, wskazany w decyzji o wywłaszczeniu. Jak wskazują cytowane orzeczenia, TK przyjmował dotąd, że roszczenie byłego właściciela o zwrot wywłaszczonej nieruchomości musi ustąpić wobec interesu publicznego, nawet jeśli do jego realizacji doszło w sposób nieodpowiadający z góry założonemu celowi albo później wprowadzonemu standardowi (termin 10 lat na realizację celu publicznego został wprowadzony w 2004 r.).

4.5.6. W cytowanym wyroku TK z 13 marca 2014 r. (sygn. P 38/11) ujawniła się dodatkowa wartość konstytucyjna, ze względu na którą realizacja celu publicznego powinna być chroniona, a mianowicie – statuowana w art. 165 ust. 1 Konstytucji samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Tę wartość szczególnie akcentuje w swoim stanowisku Prezydent m.st. Warszawy. Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowi element konstytucyjnego porządku prawnego w RP i dlatego, zdaniem TK, nie może być ignorowana w rozpatrywanej sprawie przy dopuszczalności ograniczenia praw przysługujących byłym właścicielom gruntów warszawskich.

Wskazane argumenty decydują o stwierdzeniu zgodności art. 214a pkt 1 u.g.n. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.6. Podsumowanie.

Podsumowując przeprowadzoną wyżej analizę poszczególnych, zawartych w art. 214a u.g.n. przesłanek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela gruntu warszawskiego, TK stwierdza, że ich wprowadzenie do systemu prawa polskiego stanowi zamknięcie bardzo długiego okresu niepewności co do stanu prawnego nieruchomości warszawskich. Zestawienie hipotez ocenianego przepisu z rozstrzygnięciami sądowymi zapadającymi na tle art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego uzasadnia tezę, że w większości wypadków objętych treścią art. 214a u.g.n. odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela gruntu byłaby uzasadniona także bez kwestionowanej nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie oznacza to jednak w żadnym razie zbędności nowelizacji. Przeciwnie, zdaniem TK, nowelizacja ta realizuje cele o dużej doniosłości konstytucyjnej, a mianowicie – przywraca stan pewności i bez-

pieczeństwa prawnego.

Pewność prawa stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, zaś pewność czy też stabilizacja stosunków własnościowych dotyczących nieruchomości jest niezbędnym warunkiem rozwoju gospodarczego. Tymczasem stan prawny gruntów warszawskich jest zaprzeczeniem stanu pożądanego z punktu widzenia prawnego, społecznego i gospodarczego. Na skutek zmian systemowych, zmian aktów prawnych dotyczących nieruchomości, niejednolitego stanowiska organów administracji decydujących w sprawach wniosków dekretowych, a także nie zawsze jednoznacznego stanowiska sądów (administracyjnych i powszechnych), stan niepewności dotyczy zarówno byłych właścicieli i ich następców prawnych, jak i podmiotów (w tym publicznych), które są właścicielami nieruchomości objętych dekretem. W ocenie TK, poddany kontroli konstytucyjnej art. 214a u.g.n. kładzie kres trwającemu 70 lat okresowi zawieszenia.

W konsekwencji TK stwierdza, że – niezależnie od przywoływanych wyżej konkretnych argumentów, które służyły wskazaniu konstytucyjnego uzasadnienia poszczególnych przesłanek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego (zob. cz. III pkt 4.2-4.5. uzasadnienia) – oceniany art. 214a u.g.n. w całości jest niezbędny dla przywrócenia bezpieczeństwa prawnego, uporządkowania i stabilizacji stanu własności nieruchomości warszawskich.

Nie bez znaczenia dla oceny konstytucyjnej art. 214a u.g.n. jest też spostrzeżenie, że przepis ten przyczyni się do równego traktowania podmiotów, które – po 70 latach od wywłaszczenia – oczekują na rozpatrzenie wniosków dekretowych, a także – kwestionują ważność zapadłych w przeszłości odmownych decyzji dekretowych. Nie sposób nie zauważyć, że wobec niepewnego stanu prawnego i rozproszenia ośrodków decyzyjnych (organów administracji oraz sądów), byli właściciele nieruchomości znajdujący się w zbliżonej sytuacji (np. wykorzystania nieruchomości na cel publiczny) mogą być różnie potraktowani w zależności od daty wydania decyzji dekretowej i interpretacji przepisów przyjętej w ich sprawie przez organ stosujący prawo. Tej kwestii zasadniczo poświęcony jest kolejny punkt uzasadnienia wyroku.

5. Zarzut naruszenia przez art. 214a u.g.n. zasady równej ochrony praw majątkowych – art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Równe zasady rekompensaty finansowej przyznawanej byłym właścicielom.

5.1.1. Wnioskodawca zarzucił ustawodawcy, że wprowadzając nowe przesłanki odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego spowodował zróżnicowanie jednorodnej dotąd grupy podmiotów, tj. byłych właścicieli gruntów, którym – według art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego – przysługuje prawo żądania ustanowienia użytkowania wieczystego. Tym samym, byłych właścicieli gruntów objętych zakresem art. 214a u.g.n. postawił w gorszej sytuacji, aniżeli są pozostali, nadal spełniający warunki przyznania użytkowania wieczystego. To pogorszenie sytuacji prawnej i faktycznej jest tym bardziej dotkliwe, że ustawodawca nie przyznał im „stosownej rekompensaty”. Także Prokurator Generalny, uznając konstytucyjność wprowadzonych w art. 214a u.g.n. przyczyn odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego, stoi na stanowisku, że wynikająca z tego przepisu „ingerencja w prawa majątkowe, w zakresie, w jakim nie przewiduje rekompensat z tytułu ustawowej przeszkody w realizacji roszczeń o ustanowienie użytkowania wieczystego, o których mowa w art. 214a u.g.n., jest nadmierna” (s. 40 pisma Prokuratora Generalnego).

5.1.2. Odnosząc się do tych zarzutów, TK przypomina, że dekret warszawski – od chwili uchwalenia – przewidywał dwie formy rekompensaty dla dotychczasowych właścicieli gruntów: restytucję naturalną albo odszkodowanie. Z punktu widzenia art. 32 ust. 1 Konstytucji cechą prawnie relewantną dla określenia grupy, do której odnosił się dekret

warszawski, jest status właściciela gruntu objętego wyłączeniem, nie zaś – jak sugeruje Wnioskodawca – przysługiwanie roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Dekret warszawski w swym założeniu różnicował sytuację dotychczasowych właścicieli, uzależniając ją od „sytuacji prawnej” gruntu, a ta z kolei zależeć miała od decyzji planistycznych podejmowanych przez odpowiednie władze. W konsekwencji grupa osób uprawnionych do żądania ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego nie była ani z góry określona, ani zamknięta, lecz kształtowana przez zmieniającą się sytuację. Nowe potrzeby rozwijającego się miasta w sposób naturalny prowadziły do zmniejszania się grupy byłych właścicieli, którzy mogli liczyć na ustanowienie dla nich użytkowania wieczystego gruntu. Nie można też pomijać aktów prawnych, które w przeszłości ograniczyły już radykalnie tę grupę uprawnionych (ustawa z 1958 r.). Na tle tego stanu prawnego nie sposób podzielić stanowiska Wnioskodawcy, że na skutek wejścia w życie kwestionowanego art. 214a u.g.n. dojdzie do podziału grupy adresatów art. 7 dekretu warszawskiego, charakteryzujących się cechą prawnie relewantną w postaci wyposażenia ich w roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego. Kwestionowany przepis nie prowadzi do wyłączenia osób objętych jego hipotezą z ustalonego w dekrete mechanizmu. Zdaniem Trybunału, zastosowanie art. 214a u.g.n. w praktyce spowoduje, że w ramach grupy obejmującej byłych właścicieli gruntów warszawskich, których sytuacja zawsze – z mocy dekretu – była zróżnicowana, dojdzie do zmiany proporcji: formalnie (teoretycznie) zmniejszy się grupa tych, którzy mogą jeszcze liczyć na restytucję naturalną. TK podkreśla ten formalny aspekt nowelizacji, gdyż – czego dowiodła analiza postanowień dekretu i orzecznictwa na ich tle – *de lege lata* możliwość uzyskania użytkowania wieczystego jest znacznie ograniczona w stosunku do wynikającej z brzmienia art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Należy przy tym zaznaczyć, że przesunięcie w ramach grupy byłych właścicieli następuje według przyjętego w dekrete kryterium przedmiotowego, związanego – najogólniej – z przeznaczeniem nieruchomości. W konsekwencji TK stoi na stanowisku, że zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez wprowadzenie nieuzasadnionego zróżnicowania grupy uprawnionych charakteryzujących się cechą prawnie relewantną nie znajduje potwierdzenia w treści przepisów. Co więcej, zdaniem TK, wprowadzenie ocenianej regulacji przyczyni się do wyeliminowania niewątpliwej nierówności podmiotów oczekujących ciągle na ustanowienie prawa rzeczowego, wobec których zapadały różne decyzje w zależności od interpretacji przepisów przyjętej przez organ stosujący prawo.

5.1.3. Trybunał stwierdza ponadto, że kwestionowany przepis nie zmienia przyjętej w dekrete warszawskim reguły, zgodnie z którą w razie odmowy ustanowienia prawa rzeczowego do gruntu, uprawnionemu przysługuje prawo do odszkodowania. Na skutek wejścia w życie kwestionowanego przepisu osoby objęte jego działaniem znajdują się w takiej sytuacji jak osoby, którym dotąd odmówiono ustanowienia użytkowania wieczystego, tj. znajdują się w grupie uprawnionych do rekompensaty przewidzianej w art. 214 i art. 215 u.g.n. TK nie widzi podstaw do innego traktowania osób, w stosunku do których odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego znajdzie oparcie w art. 214a u.g.n. aniżeli tych, w przypadku których odmowa nastąpiła w przeszłości, na podstawie przepisów dekretu warszawskiego lub art. 54 ustawy z 1958 r. Nie oznacza to jednak aprobaty dla systemu odszkodowań przewidzianego w powołanych przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

5.2. Stanowisko TK w kwestii odszkodowań za grunty warszawskie.

5.2.1. W tym miejscu TK zwraca uwagę na swoje dotychczasowe orzecznictwo dotyczące odszkodowań należnych osobom objętym działaniem dekretu warszawskiego. Przede wszystkim TK przypomina, że w wyroku z 13 czerwca 2011 r. o sygn. SK 41/09 stwierdził niekonstytucyjność art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim przepis ten pomija

stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do przypadków, gdy przedmiotem wywłaszczenia są domy inne niż jednorodzinne oraz działki inne niż przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne. W wyroku tym TK uznał, że zakres obowiązku odszkodowawczego przewidziany w art. 215 ust. 2 u.g.n. jest zbyt wąski, przez co przepis narusza art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie, w uzasadnieniu wyroku TK stwierdził, że wyrok „nie wywołuje samoistnie skutków, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji” i nie pozwala na uczynienie zadość roszczeniom skarżących. Podkreślając, że „wyrok dotyczy materii skomplikowanej pod względem faktycznym i prawnym”, TK wskazał na konieczność interwencji ustawodawcy, który – usuwając niekonstytucyjne pominięcie legislacyjne – musi wyważyć wartości konstytucyjne: z jednej strony respektowanie prawa do odszkodowania, z drugiej zaś zachowanie równowagi budżetowej i uwzględnienia możliwości finansowych państwa (cz. III pkt 8 uzasadnienia wyroku o sygn. SK 41/09).

Powołany wyrok, zgodnie z sentencją odpowiadającą zakresowi zaskarżenia, ma zastosowanie do „nieruchomości [...], innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r.” oraz do „działek, które [...] mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni możliwości faktycznego władania nimi po 5 kwietnia 1958 r.”. Istotą wyroku jest stwierdzenie, że ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek uregulowania odszkodowań dla wskazanej grupy podmiotów, pozbawionych własności budynków lub faktycznego władania gruntem po wskazanej dacie, która jest datą wejścia w życie ustawy z 1958 r. Nie ulega wątpliwości, że w grupie uprawnionych do odszkodowania znalazłyby się także osoby, w stosunku do których decyzja o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego zapadnie na podstawie ocenianego obecnie przepisu, tj. art. 214a u.g.n. Taka decyzja zapadnie – co oczywiste – po 5 kwietnia 1958 r., a jeśli jej przedmiotem jest grunt, na którym znajduje się budynek stanowiący własność byłego właściciela gruntu, decyzja ta będzie oznaczać przejście własności budynku na własność państwa czy gminy.

TK stwierdza, że gdyby ustawodawca wykonał obowiązek wynikający z wyroku o sygn. SK 41/09 i uzupełnił normę wynikającą z art. 215 ust. 2 u.g.n. o treść wymaganą przez Konstytucję, osobom objętym hipotezą art. 214a u.g.n., które w wyniku zastosowania tego przepisu utracą władanie gruntem lub własność budynku, przysługiwałoby odszkodowanie. Brak podstawy prawnej tych roszczeń jest skutkiem niewykonania przez ustawodawcę wyroku TK z 13 czerwca 2011 r. o sygn. SK 41/09, nie zaś skutkiem nowo wprowadzanej i zakwestionowanej przez Wnioskodawcę regulacji. TK nie dysponuje innymi (bardziej skutecznymi) instrumentami prawnymi, poza stwierdzeniem niekonstytucyjności pominięcia legislacyjnego, za pomocą których mógłby wpłynąć na aktywność ustawodawcy. TK wyczerpał zatem przysługujące mu w ramach kompetencji możliwości doprowadzenia unormowania do stanu zgodności z Konstytucją.

5.2.2. W kolejnym orzeczeniu dotyczącym odszkodowań za grunty warszawskie, postanowieniu z 28 października 2015 r. o sygn. P 6/13, TK odpowiadał na pytanie prawne sądu o konstytucyjność pominięcia w art. 215 ust. 2 u.g.n. odszkodowań za nieruchomości przejęte przez państwo przed 5 kwietnia 1958 r. Chociaż w sprawie tej, inaczej niż w sprawie o sygn. SK 41/09, TK uznał istnienie zaniechania prawodawcy, co zdecydowało o umorzeniu postępowania, w uzasadnieniu postanowienia podkreślił potrzebę aktywności ustawodawcy. TK krytycznie ocenił zaniechanie w zakresie unormowania tzw. reprivatyzacji, w szczególności brak przepisów regulujących zasady rekompensaty uszczerbków majątkowych, będących następstwem powojennych aktów nacjonalizacji (komunalizacji). Jednocześnie stwierdził, że z Konstytucji nie wynika obowiązek naprawienia tych szkód według współcześnie obowiązującej zasady określania odszkodowania z tytułu wywłasz-

czenia, a zatem – według zasady pełnego odszkodowania (art. 128-135 u.g.n.). TK w uzasadnieniu wskazał wręcz, że mechaniczne rozszerzenie hipotezy art. 215 ust. 2 u.g.n. na wszystkie wypadki wyłączenia nieruchomości warszawskich prowadziłyby do pogłębienia nierówności i wtórnej niekonstytucyjności, bo „powszechna rekompensata przez III Rzeczpospolitą szkód majątkowych i niemajątkowych (krzywd) doznanych w okresie komunistycznym jest nierealna”. W tej sytuacji przyznanie pełnej rekompensaty byłym właścicielom nieruchomości warszawskich oznaczałoby ich uprzywilejowanie, gdyż ograniczałoby możliwość zadośćuczynienia innym podmiotom. Rekompensaty te, jak zauważył TK, realizowane są na koszt całego społeczeństwa i w konsekwencji ograniczają możliwości zaspokajania zbiorowych potrzeb ogółu obywateli. TK podkreślił też, że wymaganie pełnego, odpowiadającego wartości rynkowej, odszkodowania nie wynika z art. 21 ust. 1 Konstytucji, który stanowi o „słusznym odszkodowaniu” (cz. II pkt 4.3.6. oraz 5.3 uzasadnienia postanowienia o sygn. P 6/13).

5.2.3. Jak wynika z przywołanych orzeczeń, TK konsekwentnie zajmuje stanowisko, że do rozwiązania problemu odszkodowań za grunty warszawskie niezbędna jest aktywność ustawodawcy, zmierzająca do opracowania kompleksowej regulacji tej kwestii. Konstytucyjny obowiązek uchwalenia spójnego aktu prawnego wynika w szczególności z sentencji wyroku o sygn. SK 41/09, w którym TK uznał, że pominięcie prawodawcze w art. 215 ust. 2 u.g.n. narusza art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie znaczy to jednak, że uzasadniony jest – akcentowany zwłaszcza przez Prokuratora Generalnego – zarzut braku specjalnego unormowania dotyczącego odszkodowań za odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 214a u.g.n. TK wyraża przekonanie, że wykonanie wyroku zapadłego w sprawie o sygn. SK 41/09 powinno przynieść rozwiązanie problemu przez stworzenie podstawy prawnej roszczeń wszystkich byłych właścicieli, którym odmówiono ustanowienia użytkowania wieczystego, także na podstawie przepisu ocenianego w niniejszej sprawie.

TK, podtrzymując dotychczasowe stanowisko, podkreśla, że wraz z wejściem w życie przepisów ocenianych w rozpatrywanej sprawie, klasa podmiotów, które – w założeniu dekretu warszawskiego – powinny uzyskać odszkodowanie, zostanie poszerzona. Tym bardziej zatem ujawnia się konieczność interwencji ustawodawcy, zmierzającej do spójnego unormowania kwestii rekompensaty za grunty warszawskie.

5.3. Znaczenie umów indemnizacyjnych.

5.3.1. Trybunał uznaje za konieczne odniesienie się w tym punkcie do tzw. umów indemnizacyjnych. Władze polskie zobowiązały się po II wojnie światowej do wypłaty odszkodowań za przejęte mienie osób posiadających obywatelstwo obcego państwa lub osób prawnych należących do tych państw. W konsekwencji w latach 1948-1971 Polska zawarła 12 umów odszkodowawczych (tzw. indemnizacyjnych) z 14 państwami (Francją, Danią, Szwajcarią i Lichtensteinem, Szwecją, Wielką Brytanią, Norwegią, Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Belgią i Luksemburgiem, Grecją, Holandią, Austrią i Kanadą), na mocy których przekazała środki pieniężne na rzecz roszczeń obywateli tych państw lub ich osób prawnych, których mienie uległo nacjonalizacji lub innego rodzaju przejęciu. Na skutek zawarcia tych umów oraz na podstawie ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. Nr 12, poz. 65) powstało uprawnienie do wpisania Skarbu Państwa jako właścicieli tych nieruchomości.

Umowy indemnizacyjne zakładały, że państwo polskie przekazywało rządowi państw obcych określoną globalną kwotę pieniężną na zaspokojenie roszczeń, a państwa te przejmowały na siebie całkowitą odpowiedzialność za wypłatę odszkodowań swoim obywatelom i osobom prawnym. Zatem spełnienie przez stronę polską warunku zapłaty

globalnej kwoty odszkodowawczej zwalniało Polskę z obowiązku zaspokojenia roszczeń podmiotów uprawnionych. Skutek ten został osiągnięty bez względu na fakt, czy osoby uprawnione wystąpiły ze stosownym roszczeniem, czy też nie. Umowy te były skuteczne również wobec osób, które posiadały także obywatelstwo polskie, jeśli z racji drugiego posiadanego obywatelstwa wystąpiły o odszkodowanie.

5.3.2. TK, w postanowieniu z 24 października 2000 r. (sygn. SK 31/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 262), odnosząc się do skutków umów indemnizacyjnych, uznał, że przyjęcie odszkodowania wypłaconego na podstawie takiej umowy wyczerpuje roszczenia byłego właściciela z tytułu pozostawionego w Polsce mienia. W tej sytuacji kwestionowanie wysokości odszkodowania i oczekiwanie od państwa polskiego dalej idącej rekompensaty jest bezpodstawne. Odrzucając sformułowany przez skarżącego zarzut nierównego traktowania, TK wskazał, że „[r]óżnica sytuacji prawnej obywateli polskich nieposiadających innego obywatelstwa i tych, którzy przebywając w Stanach Zjednoczonych (a także innych krajach, z którymi Polska zawarła układy), uzyskali obywatelstwo tego kraju, polegała na tym, że o ile ta pierwsza grupa nie uzyskała rekompensaty za utracone mienie, o tyle druga grupa, właśnie na podstawie kwestionowanego układu, otrzymała odszkodowanie wypłacone przez rząd amerykański z pieniędzy przekazanych na ten cel przez rząd polski. W świetle tych okoliczności jako bezpodstawny należy ocenić zawarty w skardze zarzut nierównego (gorszego) traktowania przez Państwo Polskie Polaków, którzy przyjęli obywatelstwo Stanów Zjednoczonych” (cz. IV pkt 2 uzasadnienia).

Podzielając w pełni przytoczone zapatrywanie, TK w obecnym składzie stwierdza, że regulacja odszkodowań za nieruchomości warszawskie przejęte przez państwo czy gminę, do której uchwalenia ustawodawca został zobowiązany wyrokiem o sygn. SK 41/09, nie będzie się odnosić do tej grupy byłych właścicieli (ich następców prawnych), którzy uzyskali świadczenia na podstawie układów indemnizacyjnych. Zarówno w świetle aktualnie obowiązujących przepisów (tj. art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, art. 214 i art. 215 u.g.n.), jak i przyszłych unormowań, roszczenia tych osób należy uznać za zaspokojone.

5.4. Odszkodowanie za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej.

5.4.1. Zdaniem TK, oceniając konstytucyjność zakwestionowanego unormowania z perspektywy zarzucanego mu pominięcia rekompensaty za ingerencję w prawa majątkowe byłych właścicieli gruntów warszawskich, należy zwrócić uwagę na odpowiedzialność odszkodowawczą, jaką ponosi władza publiczna za działania niezgodne z prawem. TK przypomina, że wprowadzie tzw. konstytucjonalizacja prawa naprawienia szkody wyrządzonej bezprawnym zachowaniem administracji nastąpiła dopiero wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., a jej wyrazem jest art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej, jednak na poziomie ustawowym odpowiedzialność ta była regulowana i egzekwowana w okresie przedkonstytucyjnym. TK wielokrotnie miał okazję oceniać przepisy ustawowe dotyczące tej kwestii, w szczególności art. 160 k.p.a. oraz stosowne przepisy kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego.

Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy największe znaczenie mają wyroki TK z 23 września 2003 r. (sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76) i z 24 kwietnia 2014 r. (sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42), które – potwierdzając możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej dotkniętej wadami wskazanymi w art. 156 § 1 k.p.a. – wskazują, że wejście w życie Konstytucji stanowi istotną cezurę wyznaczającą podstawę i zakres roszczeń odszkodowawczych. Wynika z nich, że jeśli wadliwa decyzja została wydana w okresie przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., czyli przed 17 października 1997 r., należne odszkodowanie obejmuje tylko rzeczywiście poniesioną szkodę (bez korzyści, na które liczył

poszkodowany), nawet jeśli decyzja nadzorcza zapadła już pod rządem Konstytucji. Data wydania decyzji nadzorczej decyduje natomiast o początku biegu terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody.

5.4.2. TK stwierdza, że kwestie związane z ustaleniem odpowiedzialności i zakresu odszkodowania należącego byłemu właścicielowi gruntu warszawskiego, zwłaszcza określenie deliktu władzy publicznej, zakresu szkody będącej jego normalnym następstwem, przedawnienie roszczenia, rozstrzygane są przez sądy powszechne i SN w procesach odszkodowawczych toczących się na gruncie prawa cywilnego. Ogromne jest bogactwo i zróżnicowanie stanów faktycznych na tle stanu prawnego zmieniającego się w ciągu 70 lat obowiązywania dekretu warszawskiego. Wykładnia przepisów kodeksu cywilnego dotyczących naprawienia szkody musi być dokonywana na tle okoliczności konkretnego wypadku i – już z tego względu – zdecydowanie wykracza poza kompetencje TK.

TK uznaje jednak za celowe zasygnalizowanie kilku aspektów, które mają wpływ na należność i zakres odszkodowania. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na uchwałę 7 sędziów SN z 3 września 2015 r. (sygn. akt III CZP 22/15, Lex nr 1784552). Jej celem było usunięcie istniejącej w orzecznictwie rozbieżności co do związku przyczynowego między działaniem administracji, polegającym na wydaniu odmownej decyzji dekretowej i decyzji o sprzedaży lokali, a szkodą doznaną przez byłego właściciela. Zasadnicze znaczenie ma wyrażone w uchwale stanowisko SN, zgodnie z którym nawet wtedy, gdy obie decyzje okazałyby się wadliwe, a zatem wystąpiłby zbieg deliktów administracyjnych, „dopuszczalne [byłoby] tylko jednorazowe zaspokojenie szkody, gdyż czyn niedozwolony nie może być źródłem wzbogacenia poszkodowanego.”

W uzasadnieniu uchwały z 3 września 2015 r. SN trafnie wskazał m.in., że: „Decyzja zawierająca wady uzasadniające stwierdzenie nieważności do chwili wzruszenia we właściwym trybie zachowuje moc obowiązującą i skuteczność prawną, zatem wywołuje skutki materialno-prawne związane z treścią wynikającej z niej normy indywidualnej.” W ten sposób SN nawiązał do wcześniej wyrażanego stanowiska. Na przykład, w wyroku z 12 marca 2015 r. (sygn. akt I CSK 467/14, OSP nr 12/2015, poz. 118, z krytyczną glosą M. Kalińskiego) SN uznał, że w sprawach dekretowych chodzi „o szkodę wyrządzoną deliktem szczególnym, tj. wadliwą decyzją administracyjną, która została negatywnie zweryfikowana po kilkudziesięciu latach i wywarła skutki prawne *ex tunc* w tym sensie, że dopiero treść decyzji nadzorczej usprawiedliwia przyjęcie stanu bezprawia (...)”. W konsekwencji SN przyjął, że w okresie między wydaniem pierwotnej decyzji odmownej a wydaniem decyzji nadzorczej istniał stan prawny nieruchomości, „w którym poszkodowani nie mogli liczyć na jej restytucję, a pozwany [Skarb Państwa] nie musiał liczyć się z powstaniem obowiązku zwrotu i mógł nią dysponować swobodnie w różnych celach urbanistycznych (...)”. Pogląd ten stał się podstawą zasadniczej tezy wyroku, zgodnie z którą – szacując wartość gruntu wywłaszczonego w 1945 r. w celu ustalenia należnego odszkodowania – sąd powinien uwzględnić przeznaczenie nieruchomości z chwili wydania odmownej decyzji dekretowej, nie zaś jej wartość wynikającą z aktualnego przeznaczenia.

6. Nieadekwatność art. 21 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli.

6.1. Zarzut i jego uzasadnienie.

Drugi zarzut skierowany przez Wnioskodawcę wobec art. 214a u.g.n. dotyczy naruszenia konstytucyjnego standardu wywłaszczenia. TK odnotowuje, że przedstawiona we wniosku argumentacja różnych zarzutów (naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji) w zasadzie sprowadza się do powtórzenia tych samych racji, związanych z naruszeniem prawa majątkowego. Zarzut niezgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji we wniosku Prezydenta został dodatkowo uzasadniony dwoma argumentami. Po pierwsze,

zdaniem Prezydenta, „[b]rak jest (...) jednoznacznego wykazania aby poprzez wprowadzenie tej normy był realizowany cel publiczny, który nie jest możliwy do zrealizowania w inny sposób” (s. 17 wniosku) oraz – po drugie – „nie przewidziano równocześnie żadnych regulacji kompensacyjnych czy też odszkodowawczych”. W konsekwencji „znaczna część osób posiadających dotychczas określone uprawnienia na podstawie dekretu warszawskiego w wyniku przyjęcia nowych regulacji w sposób ostateczny zostanie pozbawiona tak posiadanego prawa jak i uprawnień kompensujących utratę posiadanych praw” (tamże).

6.2. Ocena zarzutu.

6.2.1. Ocenę zarzutu TK rozpoczyna od przypomnienia, że uprawnienie wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego nie daje się łatwo zakwalifikować do którejś z kategorii praw podmiotowych. Oczywiście jest jednak, że – wbrew niektórym sformułowaniom wniosku – nie mamy do czynienia z własnością. Na podstawie art. 214a u.g.n. nie będzie dochodziło do wywłaszczenia byłych właścicieli gruntów warszawskich, gdyż ono już zostało dokonane w 1945 r. na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego. Nie mają oni jeszcze przyznanego prawa użytkowania wieczystego, a zatem w ich wypadku można mówić o ekspektatywie tego prawa, której realizacja zawsze była uzależniona od zmiennej, jaką jest plan zagospodarowania przestrzennego. Jak przyjęto wyżej (cz. III pkt 3.1. uzasadnienia), chodzi o prawo majątkowe, roszczenie zbliżone do wynikającego ze stosunku obligacyjnego; dopiero skutkiem uwzględnienia roszczenia przez podmiot publiczny jest powstanie bardzo silnego prawa rzeczowego do gruntu, przy czym decyzja ta ma znaczenie dla ustalenia własności naniesień na gruncie. Utrata własności budynków posadowionych na gruncie, które istniały w dniu wejścia w życie dekretu warszawskiego, następuje *ex lege* w razie odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego. W ocenie TK, ze względu na tę złożoną sytuację uprawnionego, na tle art. 214a u.g.n. trudno mówić o wywłaszczeniu.

6.2.2. W dawniejszym orzecznictwie TK wiązał wywłaszczenie wyłącznie z odjęciem prawa własności i przyjmował, że wywłaszczenie to „wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę” (orzeczenie TK z 8 maja 1990 r., sygn. K 1/90, OTK w 1990 r., poz. 2; zob. wyrok z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60). Także doktryna akceptuje pogląd, że wywłaszczeniem jest przymusowe wyzucie z własności na rzecz podmiotu publicznego (por. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, t. III, s. 13; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 133-134). Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia zostało jednak rozszerzone i obecnie TK stoi na stanowisku, że należy je rozumieć szeroko, jako odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych (tak wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135). Przy tak szerokim ujęciu wywłaszczenia mogłoby się mieścić w nim także pozbawienie roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu, zwłaszcza wtedy, gdy towarzyszy mu - następująca z mocy prawa – utrata własności budynku. Na gruncie ocenianego przepisu pojawiają się jednak inne argumenty przeciwko traktowaniu art. 21 ust. 2 Konstytucji jako właściwego wzorca kontroli.

Po pierwsze, nie we wszystkich sytuacjach objętych hipotezą art. 214a u.g.n. uzasadnione jest twierdzenie o przysługiwaniu uprawnienia dekretowego i – tym samym – wątpliwe jest, by skutkiem wejścia w życie tego przepisu było pozbawienie prawa. Jak dowodzi tego przeprowadzona analiza prawna, w większości przypadków regulowanych przez art. 214a u.g.n. już na tle obecnie obowiązujących przepisów byli właściciele gruntów warszawskich nie mogą liczyć na ich restytucję. Dlatego trudno uznać, by oceniany przepis stanowił przyczynę utraty praw. Przepis ten, zdaniem TK, nie zmienia stanu prawnego w zakresie przesłanek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego, lecz porządkuje obowiązujące prawo. Skoro w ogóle nie dochodzi do odjęcia prawa, zarzut Prezydenta dotyczący sprzecznego ze standardem konstytucyjnym wywłaszczenia nie może być badany.

Po drugie, sam Wnioskodawca podaje w wątpliwość kwalifikację skutku kwestionowanego przepisu jako wyłączenia, gdyż kwestionuje cel publiczny decyzji podejmowanych na podstawie art. 214a u.g.n. Jeśli chodzi o przesłanki określone w art. 214a pkt 2-5 u.g.n., to – zdaniem wnioskodawcy – nie są one związane z ochroną celów publicznych, lecz „z chęcią ochrony podmiotów rozpatrujących wnioski dekretowe przed koniecznością rozwiązywania często skomplikowanych stanów faktycznych i prawnych związanych z zagospodarowaniem terenów objętych działaniem dekretu warszawskiego” (s. 10 wniosku). Abstrahując od słuszności tej tezy, TK zwraca uwagę, że brak celu publicznego określonej decyzji pozbawia ją podstawowej cechy „wyłączenia” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Według dominującego zapatrywania „materialną przesłanką dopuszczalności wyłączenia jest powiązanie odjęcia własności z «celami publicznymi»” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 15). Jeśli zatem zachodzi wątpliwość co do *ratio legis* przepisu, nie należy mówić o wyłączeniu.

W konsekwencji TK uznaje, że art. 21 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanego art. 214a u.g.n. Zarzucane we wniosku pogwałcenie standardu wyłączenia dostateczne odzwierciedlenie znajduje w opisie naruszenia „innego prawa majątkowego”, które – stosownie do art. 64 ust. 2 Konstytucji – podlega równej dla wszystkich ochronie. TK podziela przy tym zapatrywanie Wnioskodawcy co do płynącego z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji postulatu majątkowej rekompensaty ustawowej ingerencji w prawa majątkowe. Do zarzutu braku rekompensaty TK odniósł się, rozważając zakres odszkodowania przewidzianego w art. 214 i 215 u.g.n. i przypominając swe wcześniejsze stanowisko co do niezbędności ingerencji ustawodawcy w tej kwestii (zob. cz. III pkt 5 uzasadnienia).

7. Ocena art. 214a u.g.n. w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. – zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji.

7.1. Treść i uzasadnienie zarzutu.

Poza sformułowaniem zarzutów dotyczących treści wprowadzanego do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214a, Prezydent zakwestionował ten przepis także w powiązaniu z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., zgodnie z którym: „Do spraw wszczętych i niezakończonych stosuje się przepisy niniejszej ustawy”.

Zdaniem Prezydenta, na skutek działania tego przepisu ustawa z 25 czerwca 2015 r. wprowadza z mocą wsteczną nowe regulacje dotyczące możliwości znacznego ograniczenia uprawnień wnioskodawców, którzy złożyli wnioski dekretowe (s. 22 wniosku). Oznacza to naruszenie statuowanej w art. 2 Konstytucji „zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady niedziałania prawa wstecz oraz zasady ochrony praw nabytych” (tamże). Dalej Wnioskodawca dodaje, że zakaz wstecznego działania prawa dotyczy sytuacji, gdy „oddziałowuje ono w sposób niekorzystny na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami”. Wnioskodawca powołuje się także na wynikające z zasady państwa prawnego wymaganie ochrony praw słusznie nabytych i interesów będących w toku (s. 23 wniosku).

7.2. Ocena konstytucyjna.

7.2.1. TK zwraca uwagę, że wadą uzasadnienia wniosku w tej jego części jest pewna niespójność, a nawet sprzeczność sformułowanych tez. Sam Wnioskodawca pisze bowiem w dalszym ciągu uzasadnienia, że: „Bezpośrednie działanie nowego prawa doprowadziłoby więc do pogorszenia sytuacji prawnej osób, które pod rządem poprzedniego prawa wystąpiły (...)” (s. 25 wniosku). Oznacza to, jak słusznie wskazał Prokurator Generalny, że kwestionowane przepisy znajdują zastosowanie *pro futuro* do sytuacji prawnych zastanych w chwili

wejścia w życie ustawy z 25 czerwca 2015 r. Nowa regulacja ma skutek retrospektywny, a nie – jak zarzuca Wnioskodawca w pierwszej części uzasadnienia – retroaktywny.

Wnioskodawca dostrzega zatem, że kwestionowane rozwiązanie prawne nie wywiera skutku z mocą wsteczną, lecz działa na przyszłość. Ma to znaczenie decydujące dla stwierdzenia, że ustawodawca zastosował dopuszczalną w świetle reguł demokratycznego państwa prawnego zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej (por. wyroki TK z: 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13; 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 40). Ten sposób rozwiązania problemu intertemporalnego ustawodawca wykorzystuje wprowadzając nowe regulacje dotyczące rozciągniętych w czasie, trwałych stosunków cywilnoprawnych, zwłaszcza z zakresu prawa rzeczowego, prawa rodzinnego, stosunku najmu, dzierżawy itp.; „[D]o tych stosunków prawnych co do zasady należy stosować normy prawne nowe od chwili ich wejścia w życie” (P. Machnikowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2014, wyd. 6, s. 13). W wypadku tego rodzaju stosunków zasada bezpośredniego działania ustawy nowej stanowi jedyną możliwość osiągnięcia przez ustawodawcę założonych celów legislacyjnych. Gdyby dotychczasowe przepisy stosować nadal (zgodnie z zasadą dalszego stosowania ustawy dawnej), wszystkie stosunki prawne powstałe pod rządem dawnego prawa, aż do ich wygaśnięcia, podlegałyby przepisom uchylonym. Takie rozwiązanie problemu intertemporalnego niewątpliwie co najmniej utrudnia realizację założeń ustawodawcy, a ponadto prowadzi do konieczności równoczesnego stosowania przez organy różnych reżimów prawnych do tego samego typu stosunków, w zależności od tego, pod rządem jakiej ustawy konkretny stosunek powstał.

7.2.2. W rozpoznawanej sprawie, jak zarzuca Wnioskodawca, wprowadzenie nowego przepisu (art. 214a u.g.n.) nie oznacza tylko modyfikacji praw i obowiązków stron stosunku prawnego między byłym właścicielem gruntu warszawskiego i gminą/państwem, lecz powoduje skutek w postaci zniesienia istniejącego dotąd prawa. Ponieważ ten radykalny skutek dotyczy prawa majątkowego nabytego na podstawie dekretu warszawskiego, w odległej przeszłości, Wnioskodawca formułuje zarzut naruszenia zasady *lex retro non agit*. TK zwraca jednak uwagę, że – akceptując ten sposób argumentacji – w każdym przypadku stwierdzenia niekonstytucyjnego ograniczenia praw majątkowych lub wyłączenia należałoby jednocześnie stwierdzać naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz i zasady ochrony praw nabytych, wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Podstawą zarzutu ograniczenia lub odjęcia prawa zawsze jest bowiem twierdzenie, że wcześniej – przed wejściem w życie kwestionowanego przepisu – prawo to przysługiwało danej grupie podmiotów lub przysługiwało jej w szerszym zakresie. Jednocześnie, jeśli zarzut naruszenia praw majątkowych nie jest uzasadniony, bezprzedmiotowy okazuje się zarzut wstecznego działania ustawy. W konsekwencji, na tle podanych przykładów, ocena z punktu widzenia wzorców z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji konsumuje zarzut wstecznego działania ustawy.

Odnosząc te uwagi do rozpoznawanej sprawy, Trybunał stwierdza, że sprawy dekretowe to w ogromnej większości wypadków sprawy w toku; dotyczą one niewątpliwie realizacji uprawnienia przyznanego aktem prawnym z 1945 r. Zmiany stanu prawnego i stany faktyczne, które miały miejsce w ciągu 70 lat obowiązywania dekretu warszawskiego i które musi uwzględniać organ podejmując decyzje dekretową, doprowadziły do istotnej modyfikacji uprawnienia pierwotnie przyznanego byłym właścicielom gruntów warszawskich. Jak wykazał TK, kwestionowany przez Wnioskodawcę art. 214a u.g.n. nie stanowi przyczyny utraty uprawnienia dekretowego, lecz porządkuje – na przyszłość – stan prawny.

TK zwraca uwagę, że w razie zastosowania innej reguły intertemporalnej, którą w tym wypadku – zdaniem Wnioskodawcy – powinna być zapewne zasada dalszego obowiązywania dawnego prawa do spraw wszczętych, lecz niezakończonych, cała regulacja byłaby bezprze-

dmiotowa. Kwestionowany art. 214a u.g.n. w zasadzie nie znalazłby zastosowania, gdyż – z założenia – ma być stosowany do spraw wszczętych skutecznie, tj. przez wystąpienie z wnioskiem dekretowym w odległej już przeszłości. Tym samym nie zostałyby zrealizowane zakładane przez ustawodawcę cele, a te Trybunał uznaje za konstytucyjnie doniosłe (por. cz. III pkt 4.6. uzasadnienia).

W konsekwencji TK stwierdza, że przyjęcie reguły intertemporalnej nakazującej stosowanie nowego prawa na przyszłość, tj. do spraw w toku, czyli zasady bezpośredniego działania ustawy nowej (retrospekcji), umożliwi realizację celu nowelizacji, a zarazem mieści się w standardzie wyznaczonym przez art. 2 Konstytucji. Oceniany art. 214a u.g.n. w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. jest zatem zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą niedziałania prawa wstecz.

7.2.3. Dokonana powyżej ocena konstytucyjna jest w pełni aktualna w odniesieniu do decyzji dekretowych wydawanych po wejściu w życie ustawy z 25 czerwca 2015 r. Ze stanowiska TK wynika, że – mimo złożenia wniosku dekretowego w przeszłości – organ współcześnie rozpatrujący wniosek podejmie decyzję, kierując się przesłankami wskazanymi w art. 214a u.g.n., a zatem odmówi ustanowienia użytkowania wieczystego nie tylko w razie stwierdzenia sprzeczności decyzji pozytywnej z planem zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego), ale także jeśli zachodzi jedna z okoliczności ujętych w tym przepisie.

Inną jest rzeczą odpowiedź na pytanie, jakie przesłanki odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego należy uwzględniać w toku rozpatrywania wniosków o stwierdzenie nieważności odmownych decyzji dekretowych wydanych przed wejściem w życie art. 214a u.g.n. W postępowaniach nadzorczych dotyczących decyzji wydanych przed nowelizacją, w myśl zasady *tempus regit actum* organy powinny stosować prawo dotychczasowe, które w rzeczywistości – co wyżej zostało wielokrotnie podkreślone – stwarzało możliwość odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela w zakresie zbliżonym do określonego w art. 214a u.g.n. W razie ewentualnego uznania, że w przeszłości doszło do naruszenia art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, organ nie może wydać decyzji kasacyjnej, tj. stwierdzić nieważności decyzji, gdyż – w świetle obowiązującego już art. 214a u.g.n. – nie jest możliwe uczynienie zadość roszczeniu byłego właściciela (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.) albo – oceniając sytuację z innego punktu widzenia – wadliwa decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2 k.p.a.).

8. Analiza konstytucyjności art. 214b u.g.n.

8.1. Treść normatywna art. 214b u.g.n., jego uzasadnienie i zarzuty.

8.1.1. Dodany art. 214b u.g.n. wprowadza nowe rozwiązanie proceduralne w postępowaniach w tzw. sprawach dekretowych. Przepis ten przewiduje umorzenie postępowania w sprawach dotyczących rozpatrzenia wniosków, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, jeśli nie jest możliwe ustalenie stron tego postępowania. Podstawa umorzenia zachodzi, gdy organ wezwał wnioskodawcę oraz jego ewentualnych następców prawnych do uczestnictwa w postępowaniu przez ogłoszenie, a w sprawie nie wpłynęło żadne inne pismo pochodzące od strony oprócz wniosku. Organ wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, jeżeli w terminie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia nikt nie zgłosił swych praw albo zgłosiwszy je, nie udowodnił ich w terminie kolejnych trzech miesięcy lub nie wskazał swego adresu. Ustawodawca uregulował ponadto obligatoryjną treść ogłoszenia oraz ustanowił obowiązek zamieszczenia go w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym, w prasie lokalnej, obejmującej swym zasięgiem miejsce ostatniego zamieszkania wnioskodawcy, a także na okres 30 dni na stronie internetowej właściwego urzędu. Decyzja o umorzeniu postępowania będzie podstawą do ujawnienia tytułu własności do nieruchomości

Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księgach wieczystych prowadzonych dla budynku i dla lokali wydzielonych z tego budynku jako odrębnych nieruchomości oraz do zamknięcia powyższych ksiąg.

8.1.2. Należy przypomnieć, że zgodnie z intencją projektodawców, celem przywołanej wyżej regulacji jest uporządkowanie sytuacji prawnej nieruchomości, w stosunku do których w latach 1947-1949 został zgłoszony wniosek o przyznanie prawa do gruntu, nierozpatrzony w okresie PRL, a którego obecnie nie można rozpatrzeć z uwagi na niemożność ustalenia stron postępowania. Prowadzi to do sytuacji, w której postępowanie administracyjne od blisko 70 lat jest w toku, lecz nie może zostać zakończone wydaniem decyzji, gdyż były właściciel, oprócz złożenia wniosku, nie przejawiał już żadnego zainteresowania sprawą, nie są znane jego aktualny adres ani tożsamość oraz adresy jego następców prawnych. Jak wskazywał Prezydent m.st. Warszawy, skutkiem takiego stanu rzeczy „nieruchomość od ponad 60 lat nie ma prawdziwego gospodarza. Miasto nie może racjonalnie gospodarować nieruchomością ze względu na zgłoszone roszczenia (...)” (s. 40 pisma z 14 września 2015 r.). Przedstawiciel projektodawców, senator Marek Borowski, na posiedzeniu komisji sejmowych 10 czerwca 2015 r. argumentował, że „[o]koło dwóch tysięcy obiektów, tzn. gruntów zabudowanych, jest objętych roszczeniami, które zostały złożone w latach czterdziestych, i za którymi dziś nikt już nie stoi. Ale roszczenie jest i wszyscy czekają aż pojawi się spadkobierca, właściciel, nie wiadomo kto. W związku z tym nie można sprzedać tych mieszkań mieszkańcom, bo jest roszczenie. Miasto nie remontuje tych domów, bo ktoś może się pojawić” (pełny zapis przebiegu posiedzenia komisji sejmowych z 10 czerwca 2015 r., s. 7). Prezydent m.st. Warszawy podkreślił, że „rozwiązanie to jest korzystne zarówno dla m.st. Warszawy, mieszkańców budynków posadowionych na gruntach objętych takimi roszczeniami jak i podmiotów trzecich takich jak spółdzielnie mieszkaniowe, spółki Skarbu Państwa, spółki miejskie, czy wieloletni posiadacze lub dzierżawcy gruntów, którym służą do przedmiotowych nieruchomości roszczenia określone w przepisach prawa (...), które nie mogły dotąd zostać zrealizowane z uwagi na zgłoszone roszczenia dekretowe, mające (...) pierwszeństwo realizacji” (s. 41 pisma z 14 września 2015 r.).

8.1.3. Zdaniem Wnioskodawcy, za niekonstytucyjnością art. 214b u.g.n. przemawia to, że stwarza istotne ułatwienie „dla organów władzy publicznej w rozpatrywaniu spraw wymagających znacznego nakładu czynności niezbędnych do podejmowania przez te organy” (s. 27 wniosku), podczas gdy kodeks postępowania administracyjnego zobowiązuje organy administracji do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.) oraz zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 k.p.a.).

Drugi z argumentów Wnioskodawcy, powołany – jak wynika z uzasadnienia wniosku – dodatkowo, dotyczy niedostatecznej ochrony praw majątkowych osób uprawnionych na podstawie dekretu warszawskiego. Zdaniem Wnioskodawcy, „takie ukształtowanie normy art. 214b u.g.n. może w praktyce oznaczać utratę możliwości uzyskania należnego prawa użytkowania wieczystego lub należnego odszkodowania przez osoby uprawnione, których wnioski nie zostaną rozpoznane wobec umorzenia postępowania na podstawie nowych regulacji” (s. 28 wniosku).

Wnioskodawca zarzucił także, że stosowanie art. 214b u.g.n. do spraw wszczętych, lecz niezakończonych, zgodnie z regułą intertemporalną wyrażoną w art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., oznacza działanie sprzeczne z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

8.2. Analiza zgodności art. 214b u.g.n. z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji.

8.2.1. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych wobec art. 214b u.g.n., TK odnotowuje przede wszystkim, że nie są one poparte argumentami natury

konstytucyjnoprawnej, nawiązującymi do treści powołanych wzorców kontroli, poza powtórzeniem – dotyczących art. 214a u.g.n. – sformułowań o ograniczeniu praw majątkowych osób, które złożyły wnioski dekretowe. TK nie traktuje poważnie tezy Prezydenta, jakoby oceniana teraz regulacja została ustanowiona po to, by zwolnić organy administracji z podejmowania działań wymagających znacznego nakładu pracy. Zdaniem TK, *ratio legis* art. 214b u.g.n. jest doniosła i oczywista. Trudno nie dostrzec wartości, jaką stanowi wyjaśnienie i stabilizacja stanów prawnych nieruchomości „zawieszonych” od kilkudziesięciu lat, zwłaszcza jeśli chodzi o grunty położone w centrum stolicy kraju. Stąd poszukiwanie przez Prezydenta racji w „wygodnictwie” urzędników miejskich jest zdecydowanie chybione, zwłaszcza że procedura wynikająca z kwestionowanego przepisu niewątpliwie wymaga od nich dużej aktywności. Po wejściu w życie art. 214b u.g.n. urzędnicy – w zestawieniu z sytuacją biernego oczekiwania na ewentualne zgłoszenie się zainteresowanych – będą mieli sporo pracy.

Zdaniem TK, zawarte we wniosku zarzuty dotyczą w istocie naruszenia przez art. 214b u.g.n. przepisów statuujących zasady postępowania administracyjnego, w szczególności art. 105 k.p.a., regulującego przesłanki umorzenia postępowania. Wnioskodawca dowodzi, że na tle obowiązujących przepisów umorzenie przewidziane w art. 214b u.g.n. nie byłoby możliwe.

TK podziela to stanowisko. Rzeczywiście, *de lege lata* trudno byłoby umorzyć postępowanie w sprawie wniosku dekretowego, powołując się na niemożność ustalenia osób zainteresowanych. Obserwacja ta w żadnym razie nie jest jednak równoznaczna z naruszeniem wskazanych przez Wnioskodawcę przepisów Konstytucji. Po pierwsze, z Konstytucji nie da się wyprowadzić zamkniętej listy przyczyn umorzenia postępowania administracyjnego; ustawodawca może więc wprowadzić inne, nieznanne kodeksowi postępowania administracyjnego, szczególne podstawy umorzenia. Po drugie, kontrola zgodności przepisu aktu normatywnego z innym przepisem aktu posiadającego tę samą rangę w hierarchii źródeł prawa (czyli tzw. kontrola pozioma prawa) nie mieści się w zakresie kompetencji Trybunału. Może on bowiem dokonywać jedynie kontroli hierarchicznej zgodności norm.

W świetle domniemania konstytucyjności ustawy, wobec niewykazania przez Wnioskodawcę, w jaki sposób kwestionowany art. 214b u.g.n. narusza prawa majątkowe nieznanymi uprawnionymi, istnieją podstawy do stwierdzenia zgodności kontrolowanego przepisu z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Tę samą ocenę, tj. stwierdzenie zgodności, należy odnieść do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji. Stosowanie art. 214b u.g.n. do spraw wszczętych, lecz niezakończonych, zgodnie z regułą intertemporalną wyrażoną w art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., wynika z samej treści tego przepisu. Znajdzie on bowiem zastosowanie do spraw, w których wnioski już zostały złożone (a zatem spraw wszczętych), lecz nie mogą być zakończone ze względu na brak możliwości ustalenia stron postępowania lub ich adresów. Hipoteza kwestionowanego przepisu po prostu nie może się ziścić w sytuacji, gdy wniosek dekretowy jest składany współcześnie, pod rządem znowelizowanej ustawy. Zarzut działania prawa wstecz, sformułowany wobec art. 214b u.g.n., którego założeniem jest niemożliwość odnalezienia wnioskodawcy sprzed kilkudziesięciu lat, opiera się na nieporozumieniu.

8.2.2. Mimo braku uzasadnienia zarzutów naruszenia Konstytucji, co przemawia za stwierdzeniem zgodności art. 214b u.g.n. z powołanymi wzorcami kontroli, TK uznaje za celowe przywołanie kilku argumentów merytorycznych wzmacniających dokonaną wyżej ocenę formalną i wskazujących na racjonalność przyjętego rozwiązania prawnego.

Przede wszystkim TK zwraca uwagę, że umorzenie postępowania na podstawie art. 214b ust. 1 u.g.n. nie następuje *ex lege*, w sposób automatyczny. Ustawodawca nakazuje organowi administracyjnemu podjąć realne działania mające na celu ustalenie osoby

wnioskodawcy lub jego następców prawnych i powiadomienie uprawnionych o toczącym się postępowaniu. W sytuacji gdy nie są znane strony lub ich adresy, a sprawy zawisły często od kilkudziesięciu lat, poszukiwanie zainteresowanych przez ogłoszenie w prasie i Internecie jest środkiem prawnym dobranym bardzo trafnie do zamierzonego celu. Jest oczywiste, że wprowadzając to rozwiązanie, ustawodawca wzorował się na podobnych regulacjach zawartych w kodeksie postępowania cywilnego, a dotyczących stwierdzenia nabycia własności przez zasiedzenie (art. 609-610 k.p.c.) oraz stwierdzenia nabycia spadku (art. 672-676 k.p.c.). Sięgnięcie do przepisów procedury cywilnej TK uznaje za uzasadnione, gdyż – jak wskazano wyżej – w postępowaniach dekretowych mamy do czynienia ze szczególną sytuacją załatwiania spraw cywilnych w postępowaniu administracyjnym. Uregulowanie stanu prawnego nieruchomości niewątpliwie jest sprawą cywilną. Stąd nie powinna budzić zastrzeżeń decyzja ustawodawcy, by w sytuacji poszukiwania – nieznanymi organowi – uprawnionych, co do których nie wiadomo, czy w ogóle istnieją, zastosować metody znane od dziesiątków lat w prawie cywilnym.

TK stwierdza, że w systemie prawa polskiego nie stworzono procedury, która lepiej chroniłaby interesy majątkowe nieznanymi uprawnionych, niż poszukiwanie ich przez podaną do publicznej wiadomości informację o toczącym się postępowaniu. Istotne jest podobieństwo unormowania wprowadzanego przez art. 214b u.g.n. do regulowanego w art. 609-610 k.p.c. poszukiwania nieznanego właściciela nieruchomości, zagrożonego utratą prawa własności na skutek zasiedzenia przez inną osobę. W obu wypadkach niezgłoszenie się przez uprawnionego w wyznaczonym terminie powoduje utratę prawa, przy czym – w przypadku zasiedzenia dochodzi do utraty własności na rzecz osoby, która przez wskazanym w ustawie czas wykonywała posiadanie samoistne nieruchomości, zaś w hipotezie art. 214b u.g.n. – do wygaśnięcia roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego.

Konsekwencją będzie definitywne wyjaśnienie stanu prawnego gruntu, a także posadowionych na nim zabudowań, tj. utrwalenie (nabytej na podstawie dekretu) własności podmiotu publicznego, który – w praktyce – zwykle jest także posiadaczem.

TK przypomina, że mechanizm utraty własności przez zasiedzenie był poddany trybunalskiej kontroli i został uznany za odpowiadający standardom konstytucyjnym bez wprowadzania dodatkowych przesłanek. Brak zainteresowania własną nieruchomością może prowadzić do utraty najsilniejszego prawa rzeczowego – własności, i to – w razie dobrej wiary posiadacza – już po 20 latach. Termin wyznaczony przez ustawę na zgłoszenie się poszukiwanego przez sąd właściciela wynosi 3 miesiące (art. 610 § 1 zdanie drugie w związku z art. 673 pkt 3 k.p.c.). Na tle tej regulacji ani hipoteza, ani sankcja art. 214b u.g.n. nie mogą być ocenione jako nadmierna ingerencja w prawa majątkowe byłego właściciela nieruchomości warszawskiej.

Oceniając kwestionowany przepis, nie można pomijać okoliczności, że od wejścia dekretu warszawskiego w życie minęło 70 lat, co – z jednej strony – jest okresem ponad dwa razy dłuższym od najdłuższego terminu zasiedzenia (30 lat posiadania w złej wierze), a z drugiej – jest okresem wystarczająco długim do podjęcia decyzji i rozpoczęcia działań zmierzających do odzyskania w naturze lub otrzymania odszkodowania pieniężnego za nieruchomości objęte działaniem dekretu przez następców prawnych byłych właścicieli. Jeżeli takich decyzji lub działań (polegających chociażby na złożeniu jednego podania zawierającego żądanie zwrotu nieruchomości) dotąd osoby te nie podjęły, należy przyjąć, że ich bierność dostatecznie wyraża wolę (brak woli) ubiegania się o restytucję, i może stanowić podstawę zakończenia postępowania przez umorzenie. Termin sześciu miesięcy jest wystarczający do podjęcia ewentualnych działań przez osoby uprawnione. Umorzenie postępowania nie będzie zatem naruszać praw stron, jeśli strona przez bardzo długi okres nie podejmuje działań w sprawie, a realne starania organu w celu ustalenia miejsca jej pobytu nie przyniosły skutku.

TK zwraca wreszcie uwagę, że decyzja o umorzeniu nie zamyka trwale możliwości dochodzenia wydania decyzji merytorycznej, gdy po uprawomocnieniu się decyzji o umorzeniu postępowania zgłoszą się następcy prawni wnioskodawcy. Przysługują im środki procesowe (według kodeksu postępowania cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego) wzruszenia ostatecznej decyzji o umorzeniu postępowania dekretowego.

Również zamknięcie księgi wieczystej prowadzonej dotąd dla odrębnej własności budynku na podstawie art. 5 dekretu nie stanowi przeszkody dla ponownego wniosku o założenie takiej księgi. Wreszcie nawet prawomocne umorzenie postępowania dekretowego nie pozbawia wnioskodawców i ich następców prawnych możliwości dochodzenia odszkodowania za przejętą nieruchomość na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n.

W konsekwencji TK stwierdza, że możliwość wydania decyzji o umorzeniu postępowania dekretowego nie narusza praw majątkowych żyjących wnioskodawców dekretowych ani ich następców prawnych, a zatem art. 214b u.g.n. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. nie narusza wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Jędrzejewskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. Kp 3/15.

1. Uważam, że wyrok został wydany niezgodnie z przepisami ustawy o TK. Trybunał oparł swoje orzeczenie na niewłaściwym reżimie prawnym.

2. W niniejszej sprawie Trybunał przyjął, że tryb postępowania przed Trybunałem reguluje ustawa o TK w kształcie określonym wyrokiem TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15. Takie założenie jest niezgodne z art. 190 ust. 3 w związku z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

3. Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji, orzeczenia Trybunału w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Z art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji wynika, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Zakładając, że ustawodawca konstytucyjny działał racjonalnie i zastosował w przepisach te same wyrażenia na określenie tych samych instytucji prawnych, nie można różnicować znaczenia pojęć „ogłoszenie” użytych w ust. 2 i 3 art. 190 Konstytucji.

Wynika z tego, że określone w art. 190 ust. 3 Konstytucji sformułowanie, iż orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia należy interpretować

z uwzględnieniem art. 190 ust. 2 Konstytucji. Oznacza to, że w art. 190 ust. 3 Konstytucji chodzi o ogłoszenie orzeczenia TK w tym organie urzędowym, w którym akt normatywny będący przedmiotem orzeczenia Trybunału był opublikowany.

4. W wypadku orzeczenia TK z 9 marca 2016 r., mogłoby ono wejść w życie po jego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Od tego momentu wywoływałoby skutki derogacyjne w nim przewidziane, a tym samym doprowadziłoby do zmian w systemie prawa.

Skoro jednak w momencie wydawania wyroku o sygn. Kp 3/15, wyrok o sygn. K 47/15 nie został ogłoszony w Dzienniku Ustaw, jego sentencja nie może określać trybu postępowania przed Trybunałem, gdyż orzeczenie to nie weszło w życie.

Z tego względu, orzekając w niniejszej sprawie, Trybunał powinien stosować przepisy ustawy o TK, w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego ogłoszonego 8 marca 2016 r. oraz odpowiednie przepisy przejściowe ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

5. Z powyższych względów, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, wyrok wydany w niniejszej sprawie, powinien zapaść w pełnym składzie, to znaczy w składzie co najmniej trzynastu sędziów (art. 44 ust. 3 ustawy o TK).

Zdanie odrębne

sędziego TK Julii Przyłębskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r. o sygn. akt Kp 3/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Skład orzekający w niniejszej sprawie jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

3. Art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

4. Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia akt normatywny był ogłoszony. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2

Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie (*vide*: art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji) i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane.

5. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w niniejszej sprawie Trybunał powinien orzekać w pełnym składzie sędziów Trybunału, to jest z udziałem co najmniej trzynastu sędziów (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. Kp 3/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. Kp 3/15.

Złożenie zdania odrębnego do wyroku uzasadniam w sposób następujący.

Wyrok w sprawie o sygn. Kp 3/15 zapadł w składzie dwunastu sędziów Trybunału, w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK). W niniejszej sprawie skład Trybunału orzekał z pominięciem reguł wynikających z art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK, a także art. 44 ust. 1 pkt 1 i art. 44 ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK, przewidujących dla spraw zainicjowanych wnioskiem rozpoznanie w pełnym składzie Trybunału z udziałem co najmniej 13 sędziów Trybunału.

Podstawą decyzji o możliwości orzekania przez Trybunał w składzie dwunastu sędziów Trybunału w sprawie o sygn. Kp 3/15, jest założenie, że wyrok TK z 9 marca 2016 r. w sprawie o sygn. K 47/15 stwierdził w całości niekonstytucyjność ustawy o zmianie ustawy o TK, a skutkiem ogłoszenia tego wyroku przez Trybunał na sali rozpraw jest to, że obowiązująca ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym podlega stosowaniu w wersji nieuwzględniającej zmian wprowadzonych w ustawie z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Powyższego założenia nie podzielam. Uważam, że wobec niezastnienia konstytucyjnych warunków: a) wejścia w życie wyroku TK z 9 marca 2016 r., b) utraty mocy obowiązującej przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, przepisy tej ustawy obowiązują i powinny być stosowane przez Trybunał Konstytucyjny. Art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK wskazywał, że w zakresie spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy „w każdym przypadku skład orzekający ustala się według przepisów niniejszej ustawy”. Treść tego przepisu w sposób oczywisty modyfikuje przyjętą w sprawie o sygn. Kp 3/15 przez większość składu sędziowskiego koncepcję orzekania przez Trybunał w składach wyznaczonych na podstawie przepisów ustawy o TK sprzed nowelizacji.

W art. 190 ust. 3 Konstytucji wskazano, że orzeczenia TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. W tym samym momencie – w braku określenia przez TK w wyroku innego terminu następuje również utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, który był przedmiotem orzeczenia stwierdzającego jego niezgodność z Konstytucją.

Aby ustalić, czy orzeczenie TK w sprawie o sygn. K 47/15, którego treść ma oczywiście znaczenie dla ustalenia stanu prawnego rozstrzygającego o składzie Trybunału w sprawie o sygn. Kp 3/15, weszło w życie i wywołało skutki prawne w postaci usunięcia z systemu prawa przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, zgodnie z którą w sprawie o sygn. Kp 3/15 Trybunał powinien orzekać w pełnym składzie z udziałem co najmniej trzynastu sędziów Trybunału należy zdefiniować pojęcie „ogłoszenia” orzeczenia z art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego zgodnie wyrażali pogląd, że wskazane w art. 190 ust. 3 „ogłoszenie orzeczenia” to ogłoszenie w dzienniku urzędowym, nie zaś odczytanie wyroku na sali rozpraw. „Przyjęcie, że orzeczenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia oznacza nawiązanie do regulacji w art. 190 ust. 2 i ogłoszenie w organie urzędowym. Wówczas orzeczenie wywołuje skutki prawne w nim przewidziane” (Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2012, s. 952). „Odwołując się jednak do racjonalności działania ustrojodawcy, należałoby dojść do wniosku, że skoro w ust. 2 art. 190 Konstytucji RP opisał on sposób ogłoszenia orzeczenia w organie urzędowym, a w ustępie 3 tego przepisu użył tylko słowa «ogłoszenie» bez bliższego jego sprecyzowania, to zapewne uczynił tak dlatego, aby nie powtarzać treści ustępu 2, a w szczególności sformułowania «ogłoszenie w organie urzędowym». Brak natomiast racjonalnych argumentów pozwalających na przypisanie ustrojodawcy intencji powiązania ustępu 3 z ustnym ogłoszeniem orzeczenia na rozprawie. Żaden przepis Konstytucji RP nie wspomina bowiem o tym sposobie ogłoszenia orzeczenia TK, stąd gdyby ustrojodawca rzeczywiście miał go na myśli, zapewne sprecyzowałby to w treści art. 190 ust. 3 Konstytucji RP” (Monika Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 77). Podobnie Andrzej Mączyński. pisząc o ogłoszeniu orzeczenia TK w Dzienniku Ustaw lub Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wskazywał: „Ogłoszenie jest nie tylko sposobem przekazania informacji o wydaniu orzeczenia i jego treści. Jest ono zdarzeniem mającym znaczenie prawne polegające na tym, że w myśl art. 190 ust. 3 Konstytucji z dniem ogłoszenia orzeczenie wchodzi w życie” (Andrzej Mączyński. *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemieniowskiego*, Warszawa 2014, s. 181). Podobne stanowisko zajmuje w Komentarzu do Konstytucji Leszek Garlicki: „Art. 190 ust. 3 zd. 1 ustanawia zasadę, że orzeczenie TK «wchodzi w życie z dniem ogłoszenia» w sposób oczywisty chodzi tu o formę ogłoszenia wymaganą przez ust. 2.” „Dniem ogłoszenia jest data, jaką nosi numer dziennika urzędowego, w którym dokonana została publikacja orzeczenia” (red. Leszek Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2007, *Rozdział VIII „Sądy i trybunały”*, s. 11). Podsumowując pozostaje stwierdzić, że zdaniem doktryny prawa konstytucyjnego art. 190 ust. 3 Konstytucji uzależnia termin wejścia w życie orzeczenia TK i termin utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych w takim orzeczeniu za niezgodne z Konstytucją od „ogłoszenia” tego orzeczenia w sposób przewidziany w art. 190 ust. 2 Konstytucji.

Art. 190 ust. 2 Konstytucji przewiduje ogłoszenie orzeczeń TK, wydanych w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji, w tym samym organie urzędowym, w którym ogłoszony był uprzednio akt normatywny będący przedmiotem orzeczenia Trybunału. Jeżeli akt normatywny nie był uprzednio ogłoszony, orzeczenie TK ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Dopiero na skutek

opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie i wywołuje skutki derogacyjne tam przewidziane. Podkreślić raz jeszcze należy, że skutków derogacyjnych nie wywołuje samo ogłoszenie orzeczenia TK na sali rozpraw.

Orzeczenie TK z 9 marca 2016 r. stwierdzające niezgodność z Konstytucją ustawy o zmianie ustawy o TK nie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw do dnia wydania wyroku w sprawie o sygn. Kp 3/15. Zgodnie z art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji nie weszło zatem w życie i nie wywołało skutku w postaci utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK, która nadal obowiązuje i powinna być stosowana.

Nie podzielam poglądu, że samo ogłoszenie orzeczenia TK w sprawie o sygn. K 47/15 na sali rozpraw stwarza Trybunałowi możliwość niestosowania uznanych w tym wyroku za niekonstytucyjne przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, w tym przepisu art. 2 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy decydującego o składzie Trybunału w sprawie o sygn. Kp 3/15. Kwestionuję pogląd, aby możliwość niestosowania przepisu art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK miał wynikać z faktu obalenia jego konstytucyjności na skutek ustnego ogłoszenia orzeczenia TK z 9 marca 2016 r. w sprawie o sygn. K 47/15. W rozumieniu przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego *de lege lata* „domniemanie to jest wyłącznie obowiązującą w postępowaniu przed TK regułą rozkładu ciężaru dowodu, nie jest ono natomiast przesłanką uzasadniającą stosowanie obowiązujących przepisów, przepis który uzyskał moc obowiązującą, powinien być stosowany do czasu jej utraty” (Andrzej Mączyński, *op.cit.*, s. 184). Zagadnieniu wzruszenia domniemania konstytucyjności obszerną publikacją poświęcił Piotr Radziewicz (Piotr Radziewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, Przegląd Sejmowy nr 5(88)/2008). Autor zauważa, że „Od pewnego czasu w orzecznictwie TK drogę toruje sobie pogląd, że wzruszenie (obalenie) «domniemania konstytucyjności» aktu normatywnego posiada walor, skierowany *erga omnes*. W takim ujęciu «domniemanie konstytucyjności» rysuje się jako odrębny skutek prawny wyroku o hierarchicznej niezgodności przepisu, potencjalnie mogący oddziaływać na sferę praw i wolności jednostki oraz praktykę funkcjonowania niektórych organów państwa (w tym sądów powszechnych i administracyjnych)” (*op.cit.*, s. 55). Autor analizuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym zaznaczał się powyższy pogląd. „W kontekście twierdzenia TK, że już sam fakt uznania przepisu za niezgodny z konstytucją (wzruszenia «domniemania konstytucyjności») – niezależnie od tego, że promulgacja wyroku jeszcze nie nastąpiła – uzasadnia, aby wszystkie organy państwa przeciwdziałały następstwu stosowania tych przepisów, należy rozważyć również kwestię momentu powstania skutków prawnych wyroku sądu konstytucyjnego” zauważa Piotr Radziewicz (*op.cit.*, s. 83). „Wydaje się przy tym, że moment powstania skutków prawnych wyroku Trybunału Konstytucyjnego został stosunkowo precyzyjnie wyznaczony wprost przez regulację konstytucyjną. Zgodnie z art. 190 ust. 3 zd. 1 Konstytucji: «Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego»” (*op.cit.*, s. 84). Autor podkreśla znaczenie art. 190 ust. 2 Konstytucji, wskazując, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu. Nie rozważa wprost skutków prawnych braku ogłoszenia orzeczenia TK w dzienniku urzędowym, ale wypowiada się stanowczo przeciw „zamyślowi TK, aby wzruszenie «domniemania konstytucyjności» aktu normatywnego uczynić między innymi przesłanką zmiany praktyki stosowania prawa czasowo obowiązującego w «okresie odroczenia» (art. 190 ust. 3 Konstytucji)” (*op.cit.*, s. 86). Autor, dokonując oceny poglądu Trybunału, że obalenie domniemania konstytucyjności przepisu prawa może uzasadniać niestosowanie tego przepisu w „okresie odroczenia”, na tle ogłoszonych zarówno na sali jak i w dzienniku

urzędowym orzeczeń TK nazywa ów pogląd „niewytrzymującym ciężaru krytyki”. Uważam, że ta ocena pozostaje adekwatna także do orzeczenia TK z 9 marca 2016 r., ogłoszonego wyłączenie na sali rozpraw, mocą którego próbuje się uzasadniać niestosowanie przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK. Piotr Radziejewicz wskazuje nadto na brak konsekwencji w orzecznictwie Trybunału co do prezentacji omawianego poglądu. Jak zauważa „w wielu przypadkach, mimo że zachodziły wszystkie konieczne przesłanki prawne i faktyczne, Trybunał nakazywał, aby wbrew obaleniu «domniemania konstytucyjności» nadal stosować niekonstytucyjną regulację” (*op.cit.*, s. 86). Monika Florczak-Wątor wskazuje jasno, że „wejście w życie” orzeczenia TK jest skutkiem publikacji w dzienniku urzędowym nie zaś ogłoszenia na sali rozpraw. „Wejście w życie orzeczenia oznacza, że z chwilą jego publikacji w organie urzędowym uzyskuje ono moc powszechnie obowiązującą oraz wprowadza zmiany do obowiązującego systemu prawa” (Monika Florczak-Wątor, *op.cit.*, s. 80). Jako skutki prawne ustnego ogłoszenia uczestnikom postępowania orzeczenia TK, powołując się na art. 332 § 1 k.p.c. w związku z art. 20 ustawy o TK z 1997 r. (obecnie art. 74 ustawy o TK), autorka wymienia niemożność zmiany orzeczenia przez TK, związanie sentencją wyroku, ostateczność orzeczenia. Nawiasem mówiąc w tej samej publikacji autorka wprost rozważa skutki ewentualnego nieopublikowania ogłoszonego na sali rozpraw orzeczenia TK w dzienniku urzędowym. Jej zdaniem, jeśli orzeczenie zostało ogłoszone uczestnikom postępowania, lecz nie zostało ogłoszone w organie publikacyjnym, to nie wywoła skutków prawnych właściwych ogłoszeniu w dzienniku urzędowym: powszechności obowiązywania; wejścia w życie wyroku oraz utraty mocy obowiązującej uznanego w tym wyroku za niekonstytucyjny aktu normatywnego (por. Monika Florczak-Wątor *op.cit.*, s. 79-81, s. 83).

Podzielam wyrażane we wskazanych publikacjach poglądy. Uważam, że ogłoszenie przez TK na sali rozpraw rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. K 47/15 stwierdzającego niezgodność ustawy o zmianie ustawy o TK z Konstytucją nie spowodowało utraty mocy obowiązującej przepisów tej ustawy. Wobec nieopublikowania orzeczenia TK z 9 marca 2016 r. w Dzienniku Ustaw, nie doszło do derogacji przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK i powinny być one nadal stosowane. Ustne ogłoszenie orzeczenia przez Trybunał w dniu 9 marca 2016 r. nie zwalania organów państwa z obowiązku stosowania ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ustawę do czasu publikacji orzeczenia w Dzienniku Ustaw powinien zgodnie z art. 7 i art. 190 ust. 3 Konstytucji stosować także sam Trybunał. Dlatego stosownie do art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK, także w sprawie o sygn. Kp 3/15 Trybunał powinien orzekać w składzie co najmniej trzynastu sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 i art. 44 ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).

W art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji ustrojodawca uzależnił wejście w życie orzeczeń Trybunału i wywołanie przewidzianych w nim skutków derogacyjnych od współdziałania z Trybunałem władz odpowiedzialnych za publikację orzeczeń Trybunału. W procesie stosowania prawa ani Trybunał Konstytucyjny, ani jego sędziowie nie posiadają uprawnień do oceny zaniechania publikacji orzeczenia TK z 9 marca 2016 r. W toku orzekania Trybunał nie powinien naruszać przepisu art. 190 ust. 3 uzależniającego wejście w życie wyroku i zaistnienie skutków derogacyjnych orzeczeń Trybunału od publikacji jego orzeczeń w dzienniku urzędowym. Nie powinien procedować tak, jakby publikacja taka nie była potrzebna dla wywołania takich skutków i nie miała znaczenia w procesie stosowania prawa przez Trybunał. Po wydaniu wyroku z 9 marca 2016 r., do czasu jego publikacji w Dzienniku Ustaw, tryb postępowania przed Trybunałem powinien opierać się na przepisach wciąż obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK. Trybunał wydaje jednak orzeczenia z pomi-

nięciem przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, powołując się na możliwość niestosowania obowiązującego prawa jedynie na podstawie nieposiadającego definicji legalnej, bardzo nieostrego i zdefiniowanego w sposób przydatny dla takiego rozumowania wyłącznie w kilku uzasadnieniach orzeczeń TK, pojęcia „obalenia domniemania konstytucyjności”.

Pełny skład Trybunału to piętnastu sędziów Trybunału, chociaż zgodnie z ustawą o TK orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału minimalnie określonej ustawowo liczby sędziów. Minimalnie określona przez ustawę liczba sędziów orzekających w pełnym składzie Trybunału jest podyktowana względami prakseologicznymi. Ustawodawca w ramach kompetencji przyznanych w art. 197 Konstytucji założył, że udział w składzie orzekającym wszystkich piętnastu sędziów Trybunału może być niemożliwe bądź istotnie utrudnione z powodów losowych. Podkreślić jednak należy, że określony ustawowo minimalny skład sędziów orzekających w pełnym składzie Trybunału nie stanowi uprawnienia do pozbawiania możliwości udziału w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie większej liczby sędziów TK. Z treści art. 80 ustawy o TK wynika obowiązek Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do skierowania sprawy do rozpoznania przez właściwy skład orzekający. Brak jest jednak jakiegokolwiek podstawy prawnej do określania przez Prezesa TK składu osobowego „pełnego składu” Trybunału Konstytucyjnego. Brak także podstawy prawnej do działań Prezesa TK polegających na „dopuszczaniu” lub „niedopuszczaniu” sędziów TK do orzekania w tej czy innych sprawach, orzekanych w pełnym składzie Trybunału. W czasie orzekania w niniejszej sprawie pomimo posiadania kompetencji do orzekania przez piętnastu sędziów TK Prezes TK nie umożliwił udziału w składzie orzekającym sędziom Henrykowi Ciochowi, Lechowi Morawskiemu i Mariuszowi Muszyńskiemu.

Sędzią Trybunału Konstytucyjnego jest osoba wybrana przez Sejm na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 17 ust. 2 ustawy o TK, która złożyła wobec Prezydenta RP ślubowanie (art. 21 ust. 1 ustawy o TK). Obecnie warunki powyższe spełnia piętnastu sędziów. Status dwunastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego – „dopuszczonych” do orzekania w niniejszym postępowaniu nie jest kwestionowany przez TK i Prezesa TK. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału podważana jest, moim zdaniem bezprawnie, „zdolność do orzekania” trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Są to osoby wybrane w dniu 2 grudnia 2015 r. przez Sejm VIII kadencji na podstawie art. 194 Konstytucji, od których Prezydent RP w dniu 3 grudnia 2015 r. odebrał ślubowanie na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o TK. Status prawny tych sędziów nie powinien budzić wątpliwości prawnych, ani faktycznych. Zarówno konstytucyjne jak i ustawowe warunki sprawowania urzędu sędziego TK przez sędziów Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego, oraz Mariusza Muszyńskiego zostały spełnione. Także status faktyczny wymienionych sędziów wydaje się jasny. Natychmiast po wyborze i złożeniu ślubowania zostali przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego przyjęci w poczet sędziów Trybunału, otrzymali do dyspozycji pokoje sędziowskie, pobierają należne sędziom TK wynagrodzenie. Bez żadnej podstawy prawnej sędziowie H. Cioch, L. Morawski i M. Muszyński nie zostali przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego „dopuszczeni” do orzekania w sprawie niniejszej. Nie orzekają też w innych sprawach Trybunału. Wbrew niektórym opiniom, statusu tych sędziów nie mógł określać i nie określa wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., wydany w sprawie o sygn. K 34/15. Z treści sentencji tego wyroku wynika, że art. 137 ustawy o TK, na podstawie którego Sejm VII kadencji dokonał w dniu 8 października 2015 r. zgłoszenia kandydatur pięciu osób na stanowiska sędziów Trybunału „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, a „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”. Należy podkreślić, że wyrok w sprawie

o sygn. K 34/15 opublikowany – stosownie do treści art. 190 ust. 2 Konstytucji w dniu 16 grudnia 2015 r., zapadł już po wyborze przez Sejm VIII kadencji sędziów H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego i już po złożeniu przez tych sędziów ślubowania wobec Prezydenta RP. Z przytoczonej chronologii zdarzeń wynika, że wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r. nie mógł zmienić i nie zmienił statusu prawnego sędziów TK H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego. Należy zauważyć, że oceniony wyrokiem w sprawie o sygn. K 34/15 przepis art. 137 ustawy o TK nie stanowił podstawy prawnej do powołań na stanowiska sędziów TK. Był jedynie podstawą prawną do zgłaszania Marszałkowi Sejmu kandydatów na stanowiska sędziów TK. Podstawę prawną do powołania sędziów stanowiły art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 17 ust. 2 ustawy o TK. Wybór na stanowiska sędziów TK H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego uszanował częścią swoich działań Prezes Trybunału, przydzielając im w dniu 4 grudnia 2015 r. do dyspozycji pokoje sędziowskie w siedzibie Trybunału i decydując o wypłacie im wynagrodzeń. Działaniami takimi Prezes Trybunału nie podjął wobec żadnego z sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji w dniu 8 października 2015 r. – nawet po ogłoszeniu w dniu 16 grudnia 2015 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. Analiza stanu prawnego i faktycznego pozwala zatem bez jakichkolwiek wątpliwości wskazać, że H. Cioch, L. Morawski i M. Muszyński są sędziami Trybunału Konstytucyjnego. Poza warunkami określonymi w art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie ma żadnych innych przepisów prawa pozwalających na ocenę posiadania „zdolności do orzekania” we wszystkich sprawach Trybunału przez wskazane wyżej osoby, które zostały wybrane przez Sejm na stanowisko sędziów TK i zaprzysiężone przez Prezydenta RP. Reasumując nie było żadnej podstawy prawnej uzasadniającej pozbawienie sędziów TK H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego prawa do orzekania w niniejszej sprawie. Przeciwnie, orzekanie w sprawie niniejszej to ich konstytucyjny obowiązek i uprawnienie. Zostali wybrani przez wyłoniony przez suwerena w wyborach powszechnych Sejm i złożyli ślubowanie wobec Prezydenta RP, aby stać na straży Konstytucji przez dziewięć lat ich konstytucyjnie określonej kadencji. Jakiegokolwiek uniemożliwianie wykonywania sędziom TK ich obowiązków, skracanie ich kadencji, narusza w sposób oczywisty Konstytucję, w szczególności zasadę legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji.

Wobec powyższego skład sędziowski Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu nie został w mojej ocenie prawidłowo obsadzony. Dlatego złożenie zdania odrębnego do wyroku z dnia 19 lipca 2016 r. było niezbędne.