

RCL DPiO 5604 – 34/11

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 13 CZERWCA 2011 R., SYGN. AKT SK 41/09**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 22 czerwca 2011 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 130, poz. 762.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323 oraz z 2011 r. Nr 64, poz. 341) w zakresie, w jakim pomija stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., i działek, które przed dniem wejścia w życie powołanego dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą o gospodarce nieruchomościami”, został zaskarżony jedynie w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia.

Mając na uwadze powyższe wskutek wyroku Trybunału nie nastąpiła utrata mocy zaskarżonej regulacji.

#### 4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99), zwany dalej: „dekretem warszawskim”, stanowił w art. 1, iż w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego przekazania do dyspozycji terenów i właściwego ich wykorzystania, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przechodzą z dniem jego wejścia w życie na własność gminy m. st. Warszawy. Art. 7 dekretu warszawskiego przyznawał dotychczasowemu właścicielowi gruntu, jego prawnym następcom lub osobom go reprezentującym, a także użytkownikom gruntu, prawo do złożenia w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę wniosku o ustanowienie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Prawo wieczystej dzierżawy oraz prawo zabudowy zostały zastąpione w 1946 r. prawem własności czasowej, a od 1961 r. – prawem użytkowania wieczystego. Zgodnie z brzmieniem art. 8 dekretu warszawskiego, właścicielowi, któremu nie przyznano prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, albo który nie zgłosił w ogóle takiego wniosku, przysługiwało odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość i wszystkie budynki nadające się do użytkowania lub naprawy położone na gruncie, które przeszły na własność gminy. Odszkodowanie miało być wypłacane na podstawie przepisów rozporządzenia, które nie zostało jednak wydane.

Późniejsze regulacje prawne zawarte w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą z 1958 r.”, i w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą z 1985 r.”, miały rekompensować ten brak, ograniczając się jednak jedynie do byłych właścicieli domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne przejętych po 5 kwietnia 1958 r. Właścicielom tym ustawodawca przyznał prawo do odszkodowania w trybie przewidzianym w tych ustawach, utrzymując dla pozostałych właścicieli zasady przewidziane w dekrecie warszawskim. Podkreślenia wymaga, iż ustawa z 1985 r. spowodowała wygaśnięcie prawa do odszkodowania za grunty i budynki przewidziane w dekrecie warszawskim. Jednocześnie utrzymano szczególną regulację z ustawy z 1958 r. w odniesieniu do właścicieli domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną. W rezultacie określona kategoria osób, tj. byli właściciele nieruchomości innych

niż domy jednorodzinne i działki przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, wywłaszczeni po 5 kwietnia 1958 r., zostali pozbawieni prawa do odszkodowania z tytułu pozbawienia własności.

Obecnie problematyka gruntów warszawskich uregulowana jest w art. 214 i 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na podstawie art. 214 ustawy o gospodarce nieruchomościami byli właściciele, których prawa do odszkodowania przewidzianego w dekreście warszawskim wygasły wskutek upływu terminu określonego w tym dekreście albo na podstawie przepisów ustawy z dnia 1985 r., którzy skorzystali do 31 grudnia 1988 r. z ustanowionego terminu zgłoszenia wniosku o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, mogą żądać zwrotu jednej nieruchomości. Uprawnienie to dotyczy jedynie określonych kategorii nieruchomości, analogicznie do rozwiązania przyjętego w ustawie z 1985 r.

Jak zauważył Trybunał, zakwestionowany przepis art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest powtórzeniem dotychczasowych regulacji dotyczących odszkodowania za dom jednorodzinny i działkę przeznaczoną pod zabudowę jednorodzinną. Zgodnie z brzmieniem art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami uprawnionymi do odszkodowania realizowanego na podstawie przepisów tej ustawy są byli właściciele (ich następcy prawni): 1) gospodarstw rolnych na gruntach, które na podstawie dekretu warszawskiego przeszły na własność państwa, jeżeli zostali pozbawieni faktycznego władania gospodarstwem po 5 kwietnia 1958 r.; 2) domów jednorodzinnych, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r.; 3) działek, które przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego. Z regulacji tej wynika, że ustawa o gospodarce nieruchomościami (a wcześniej ustawa z 1985 r.) nie tylko nie rozszerzyła uprawnień byłych właścicieli do odszkodowania, lecz znacznie je ograniczyła ze względu na wprowadzenie dodatkowej przesłanki, niewystępującej w ustawie z 1958 r., uzależniającej odszkodowanie od dokonania oceny, czy działka budowlana mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne przed wejściem w życie dekretu warszawskiego. Dla byłych właścicieli, którzy nie są wymienieni w art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidziano możliwości ubiegania się o odszkodowanie za utracone grunty.

Możliwość skorzystania z uprawnienia do odszkodowania, o którym mowa w art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do domu jednorodzinnego, istnieje wówczas, gdy zostaną spełnione łącznie następujące warunki: grunt i dom podlegały przepisom dekretu warszawskiego, dom przeszedł na własność Skarbu Państwa po 5 kwietnia 1958 r. oraz

był to dom jednorodzinny. Odszkodowanie przysługuje tylko za dom, natomiast grunt pod nim przeszedł na własność państwa bez odszkodowania. Z kolei ustalenie odszkodowania za działkę musi być poprzedzone stwierdzeniem, że podlegała ona przepisom dekretu warszawskiego, a ponadto mogła być przed dniem jego wejścia w życie przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. Konieczne jest również, aby poprzedni właściciel i jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r.

## **5. Powołane wzorce konstytucyjne:**

Trybunał przyjął jako wzorce konstytucyjne art. 64 ust. 2 Konstytucji odnoszący się do ochrony prawa własności, a także art. 32 ust. 1 Konstytucji dotyczący zasady równości wobec prawa i art. 31 ust. 3 Konstytucji ustanawiający zasadę proporcjonalności. Trybunał zauważył, iż art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 mają charakter związkowy w stosunku do art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. W płaszczyźnie podmiotowej zasada ta oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.” Jak zauważył Trybunał równa dla wszystkich ochrona praw majątkowych wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji powinna być interpretowana w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne.

Z kolei zgodnie z art. 31 ust. 1 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Wskazany powyżej przepis Konstytucji dopuszcza ustanawianie ograniczeń korzystania z wolności i praw tylko pod warunkiem, że jest to konieczne dla realizacji jednej z sześciu wartości w nim wskazanych. Wyliczenie zawarte w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że jeśli ograniczenie danej wolności lub prawa nie znajdzie uzasadnienia w żadnej z wymienionych wartości, ograniczenie takie nie może być ustanowione, chyba że zezwala na to szczególny przepis konstytucyjny. Trybunał zauważył, iż zasada proporcjonalności zakazuje ustawodawcy nadmiernej ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności.

Zdaniem Trybunału nie ulega wątpliwości, że zakwestionowany art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ogranicza podmiotowo i przedmiotowo prawo do

odszkodowania za nieruchomości przejęte przez państwo na podstawie dekretu warszawskiego i różnicuje w tym zakresie uprawnienia byłych właścicieli i ich następców prawnych do odszkodowania za mienie znacjonalizowane na podstawie tego dekretu.

Jak zauważył Trybunał, w rozpatrywanej sprawie wspólną cechą relewantną decydującą o wyodrębnieniu na podstawie zaskarżonego przepisu porównywalnych grup podmiotów, to jest byłych właścicieli (ich następców prawnych) domów jednorodzinnych lub działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną i byłych właścicieli (ich następców prawnych) innych nieruchomości warszawskich, jest to, że zostali oni pozbawieni własności tych nieruchomości na podstawie przepisów dekretu warszawskiego i nie złożyli wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, lub prawa te nie zostały im przyznane z jakichkolwiek innych powodów. Art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami różnicuje zatem sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości warszawskich i ich następców prawnych. Zasada równej ochrony praw majątkowych jest, jak podkreślił Trybunał, szczególną postacią ogólnej zasady równości. Zdaniem Trybunału w odniesieniu do art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie można wskazać żadnego związku tego przepisu z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, których realizacji miałyby służyć zaskarżona regulacja. Obecnie nie ma racjonalnego uzasadnienia pozbawienia prawa do odszkodowania byłych właścicieli innych nieruchomości niż domy jednorodzinne i działek przeznaczonych pod zabudowę inną niż jednorodzinna. Przemiany ustrojowe po 1989 r., zwieńczone wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., przywróciły bowiem jednolity charakter własności i równą jej ochronę.

Zdaniem Trybunału nie da się powiązać pominięcia w art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami byłych właścicieli innych nieruchomości niż domy jednorodzinne i działek przeznaczonych pod zabudowę inną niż jednorodzinna z jakimikolwiek wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Dokonane zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia w żadnej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony praw i wolności innych osób. Zawężenie praw odszkodowawczych byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, a przez to ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, wydaje się podyktowane motywem ochrony jego budżetu. Podkreślenia przy tym wymaga, że ochrona budżetu nie jest wartością wymienioną w katalogu z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prawo do odszkodowania za wywłaszczenie stanowi swoisty surogat utraconej własności nieruchomości. Z tego względu uzasadniona jest jego szczególna ochrona, zbliżona intensywnością do ochrony prawa własności. Zagwarantowanie ochrony własności jest

konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

W niniejszej sprawie Trybunał orzekł o tym, co w przepisie zostało przez ustawodawcę pominięte, a zgodnie z Konstytucją powinno być unormowane. Wyrok nie wywołuje samoistnie żadnych skutków prawotwórczych, polegających na ustanowieniu nowej normy prawnej. Biorąc pod uwagę wytyczne Trybunału należy podjąć prace legislacyjne w celu ustanowienia regulacji prawnych niezbędnych dla realizacji norm konstytucyjnych, a także umożliwienia realizacji przez skarżących ich praw, a sądom orzekania zgodnego z konstytucyjnym stanem prawnym.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

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

W świetle powyższego w ocenie Trybunału ustawodawcy potrzebny jest odpowiednio długi czas na dokonanie stosownych zmian będących konsekwencją niniejszego wyroku.

Trybunał pozostawia ustawodawcy podjęcie decyzji, czy zmiany legislacyjne powinny ograniczyć się do ustanowienia przepisów usuwających orzeczoną niekonstytucyjność, czy też wskazana byłaby regulacja kompleksowa, całościowo obejmująca problematykę nieruchomości warszawskich utraconych na podstawie dekretu warszawskiego, w szczególności w zakresie zasad, trybu przyznania i wysokości odszkodowania.

Trybunał wskazał również, iż bez względu na decyzję ustawodawcy co do ograniczonego bądź kompleksowego uregulowania problemu odszkodowania za utraconą własność, dochowanie wymogów konstytucyjnych w obecnej skomplikowanej pod względem faktycznym i prawnym sytuacji, nie musi polegać na przyjęciu zasady pełnego odszkodowania. Jak zauważył Trybunał pełne zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych osób (ich następców prawnych), które utraciły własność nieruchomości na podstawie dekretu warszawskiego, mogłoby powodować w konsekwencji również masowe naruszenie praw konstytucyjnych innych osób.

#### IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

##### 1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Biorąc pod uwagę uzasadnienie niniejszego wyroku oraz wskazane powyżej sugestie Trybunału, należy uznać, iż istnieje potrzeba wykonania niniejszego wyroku.

##### 2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Minister Infrastruktury.

##### 3. Kierunek rozwiązań:

Mając na uwadze wytyczne Trybunału, wykonanie powyższego wyroku mogłoby polegać albo na zmianie art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami albo kompleksowym uregulowaniu kwestii zaspokojenia roszczeń z tytułu przejęcia przez Skarb Państwa gruntów warszawskich.

##### 4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Z informacji opublikowanej na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu Państwa wynika, iż od 2008 r. trwają prace nad projektem ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji. Można przyjąć, iż przedmiotowy projekt jest ukierunkowany na wykonanie niniejszego wyroku Trybunału. Podkreślenia wymaga jednak, iż do momentu udostępnienia projektu założeń lub projektu ustawy niemożliwym jest ocena, czy wykonuje on wytyczne zawarte w wyroku Trybunału.

DYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa  
*Barbara Wysocka*  
Barbara Wysocka

